



**Aufenthaltserlaubnis durch Integration nach §
25b Aufenthaltsgesetz und die Problematik der
Kettenduldungen**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Susanne Bertow

Studienjahr 2016/2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Christian F. Majer
Zweitgutachter: Peter Schweißer

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
Anlagenverzeichnis.....	VI
1 Einleitung	1
2 Duldung	3
2.1 Rechtliche Einordnung	3
2.2 Duldungsgründe	4
2.3 Rechtsfolgen	5
3 Problematik der Kettenduldung	7
3.1 Ursprung	7
3.2 Allgemeiner Problemabriss	8
3.3 Rechtlicher Problemabriss	9
4 Lösungsansätze.....	12
4.1 Ausländergesetz 1990.....	12
4.2 Zuwanderungsgesetz	13
4.3 Stichtagsgebundene Bleiberechtsregelungen	15
4.4 Wesensgebundene Bleiberechtsregelungen.....	17
5 Untersuchung des § 25b AufenthG	18
5.1 Entstehungsgeschichte	19
5.2 Tatbestandsauslegung	21
5.2.1 Nachhaltige Integration	22
5.2.2 Regelerteilungsvoraussetzungen.....	23
5.2.3 Versagungsgründe	33
5.2.4 Abgeleitete Aufenthaltsrechte Familienangehöriger	38

5.3	Rechtsfolgen	39
6	Datenbefragung zu § 25b AufenthG	40
7	Diskussion der Ergebnisse	42
7.1	Erfordernis des § 25b AufenthG	42
7.2	Erfolgsverbessernde Maßnahmen	44
7.2.1	Informationspolitik	44
7.2.2	Ermessensgebrauch	46
7.2.3	Ausnahmeregelung	47
7.2.4	Integrationsförderung	48
7.3	Bedenken	49
7.4	Zweckerfüllung des § 25b AufenthG	51
8	Fazit	53
	Anlagen	56
	Literaturverzeichnis	76
	Erklärung	84

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABH	Ausländerbehörde
AAH	Allgemeine Anwendungshinweise
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Beschl.	Beschluss
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
GG	Grundgesetz
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IMK	Innenministerkonferenz

InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
IntV	Integrationsverordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
RegE	Regierungsentwurf
S.	Satz
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
Urt.	Urteil
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwV-AuslR-IM	Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums zum Ausländerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Anlagenverzeichnis

Die Anlagen sind auf CD hinterlegt.

Zusätzlich sind die Anlagen 38 - 45, 47 und 59 an das Dokument angehängt.

Anlage 1: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556

Anlage 2: Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097

Anlage 3: Merkel: Deutschland ist ein Einwanderungsland

Anlage 4: Wortprotokoll der 42. Sitzung zum Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Protokoll-Nr. 18/42

Anlage 5: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (AVwV-AufenthG) vom 26.10.2009 (GMBI S. 878)

Anlage 6: Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zum AufenthG (VwV-AuslR-IM), Abschnitt A

Anlage 7: Gesetzesentwurf zum Ausländergesetz, BT-Drs. 04/868

Anlage 8: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und Empfänger von Regelleistungen in Baden-Württemberg am 31. Dezember 2015

Anlage 9: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7800

- Anlage 10: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht
- Anlage 11: Bericht zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes
- Anlage 12: Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Ausländerrechtes, BT-Drs. 11/6321
- Anlage 13: Gesetzesentwurf zum Zuwanderungsgesetz, BR-Drs. 22/03
- Anlage 14: Zuwanderung gestalten – Integration fördern
- Anlage 15: Gesetzesentwurf zum Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420
- Anlage 16: Beschlussempfehlung zum Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/3479
- Anlage 17: Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zum AufenthG (VwV-AuslG-IM), Abschnitt B II
- Anlage 18: Gesetzesentwurf zum Richtlinienumsetzungsgesetz, BT-Drs. 16/5065
- Anlage 19: Gesetzesentwurf zum Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz BT-Drs. 16/10288
- Anlage 20: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfragen der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/2269
- Anlage 21: Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe 'Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration' Integrationsdebatte und Regelungsvorschlag

- Anlage 22: Gesetzesentwurf zur Änderung des AufenthG, BR-Drs. 505 (Beschluss)
- Anlage 23: Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des AufenthG, BT-Drs. 17/13424, Anlage 2
- Anlage 24: Stenografischer Bericht der 250. Sitzung, Plenarprotokoll 17/250
- Anlage 25: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode
- Anlage 26: Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BR-Drs. 642/14
- Anlage 27: Can I stay or should I go? Zur Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG-E, Teil 1/2
- Anlage 28: One big integrated family? Zur Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG-E, Teil 2/2
- Anlage 29: Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4199
- Anlage 30: Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern zur Einfügung des § 25b AufenthG (AAH zu § 25b AufenthG)
- Anlage 31: Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Volker Beck

- Anlage 32: Muster des Innenministeriums für das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, November 2015
- Anlage 33: Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten
- Anlage 34: Online-Testcenter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge
- Anlage 35: Durchführungshinweise für den skalierten Test ‚Leben in Deutschland‘
- Anlage 36: Aktuelle Fragestellungen zu § 25b AufenthG
- Anlage 37: Anmerkung zu den Anwendungshinweisen des BMI zur Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG
- Anlage 38: Auszüge aus dem Ausländerzentralregister zum 31.08.2016 (Seiten 55-58)
- Anlage 39: Datenbefragung zu § 25b: Befragung (Seiten 59, 60)
- Anlage 40: Datenbefragung zu § 25b: Aufstellung Ergebnisse (Seite 61)
- Anlage 41: Datenbefragung zu § 25b: Gesamtergebnisse (Seiten 62, 63)
- Anlage 42: Datenbefragung zu § 25b: Fallzahlen nach § 25b (Seite 64)
- Anlage 43: Datenbefragung zu § 25b: Erteilungsquoten (Seite 65)
- Anlage 44: Datenbefragung zu § 25b: Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b (Seiten 66-68)

- Anlage 45: Datenbefragung zu § 25b: Merkmale (Seiten 69-72)
- Anlage 46: Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses vom 17. November 2006
- Anlage 47: Datenbefragung zu § 25b: Ablehnungen bzw. Fälle in Bearbeitung (Seite 73)
- Anlage 48: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/8362
- Anlage 49: 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland
- Anlage 50: Zugang zum Ausbildungsmarkt für Geduldete - (kein) Recht für die Praxis?!
- Anlage 51: Bleiberecht: BMI führt Ausländerbehörden in die Irre
- Anlage 52: Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8883
- Anlage 53: Gemeinsames Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen
- Anlage 54: Gesetzesentwurf der CDU/CSU und SPD eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615
- Anlage 55: Zuwanderer: Gute Deutschkenntnisse sind der Schlüssel zum Arbeitserfolg

Anlage 56: Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/5420

Anlage 57: And in the end?

Anlage 58: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7588

Anlage 59: Herr Peter Schweißer, E-Mail vom 21.09.2016 (Seite 74)

Anlage 60: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9360

Anlage 61: Weise will Bleiberecht für geduldete Ausländer

1 Einleitung

Ein Leben auf gepackten Koffern? – Langjährig erkannt, umfassend diskutiert und mehrfach bekämpft: Das Phänomen der „Kettenduldung“ bleibt eine brandaktuelle ausländerrechtliche sowie politische Streitfrage und strapaziert Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. Es bezeichnet das Dilemma, in dem sich ein ausreisepflichtiger Ausländer befindet, dessen Aufenthalt im Bundesgebiet nicht beendet werden kann, der jedoch ebenso kein Bleiberecht besitzt. Fehlende Reisedokumente, Krankheit oder familiäre Bindungen machen die Rückführung unmöglich. Wird dieser Schwebezustand fortdauernd nicht aufgelöst – weder durch die tatsächliche Ausreise noch durch die Legalisierung des Aufenthalts – befindet sich der Ausländer unter Umständen Jahrzehnte in der verlängerten Duldung. Die Pflicht zur Ausreise bleibt präsent. Was dem Zwecke nach einer lediglich vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung entspricht, wird zu einem „Quasi-Aufenthaltsrecht“¹ umfunktioniert. Über 168.000 Ausländer befinden sich in dieser aufenthaltsrechtlichen Zwickmühle, ungefähr jeder Sechste bereits seit 6 Jahren oder länger.² Angesichts der Flüchtlingsströme besteht zunehmend Handlungsbedarf, um die Zuwanderung in die Sackgasse der Langzeitduldung zu unterbinden. Diese kennt zwei Auswege: Die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung oder die Umwandlung in einen rechtmäßigen Status. Der Gesetzgeber nähert sich der Problematik von beiden Seiten. Gegenstand der Arbeit ist allein letzteres: Die Legalisierung unrechtmäßigen Aufenthaltes.

In der Vergangenheit wurde mit verschiedensten Bleiberechtsregelungen jongliert. Beschlüsse oder Normen privilegierten entweder einen eingegrenzten Personenkreis oder bezogen sich auf ein spezifisches

¹ Hailbronner – Asyl- u. AuslR, Rn. 140

² Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>>, (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 29.

Einreisedatum. Mit der Einführung der gesetzlichen Bleiberechtsregelung § 25b Aufenthaltsgesetz³⁴ (AufenthG) am 01.08.2015 nimmt der Gesetzgeber erstmalig eine stichtags- und wesensunabhängige Lösung auf, um der Kettenduldung langfristig entgegen zu treten. Schlüssel dieser Regelung ist der Verdienst eines Bleiberechtes anhand von nachhaltigen Integrationsleistungen.⁵ Seit dem Inkrafttreten ist nunmehr ein Jahr vergangen und es stellt sich die Frage, inwieweit § 25b in seiner rechtlichen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung zu einer Abschaffung der Kettenduldungen beiträgt und die Koffermentalität beendet.

Um eine solche Einschätzung zu treffen, stellt das folgende Kapitel zunächst die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und Rechtsfolgen des Duldungsstatus dar. Anschließend wird im dritten Kapitel die Schwierigkeit der Kettenduldung untersucht. Insbesondere wird auf eine vermeintliche Unvereinbarkeit mit verfassungs- und europarechtlichen Vorschriften eingegangen. Das darauf folgende Kapitel geht der Wurzel der Langzeitduldung auf den Grund. In einem historischen Abriss werden die ursprüngliche Intention und Entwicklung der Duldung beleuchtet und die vergangenen Lösungsansätze thematisiert. Dies begründet das Verständnis für die ausführliche Analyse des § 25b im fünften Kapitel. Nach einem Einblick in die Entstehungsgeschichte der Norm erfolgt die Herausarbeitung und Auslegung der umfassenden Tatbestandsmerkmale. Im sechsten Kapitel wird eine Auswertung der praktischen Bedeutung von § 25b anhand einer eigens durchgeführten Datenbefragung der Ausländerbehörden (ABH) in Baden-Württemberg (BW) vorgenommen. Den Abschluss bilden die kritische Diskussion der gesamten Erkenntnisse im siebten sowie das Fazit der Arbeit im achten Kapitel.

³ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) v. 25.02.2008, BGBl. I, 162.

⁴ Bloße Paragraphenangaben beziehen sich auf das AufenthG.

⁵ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 1.

2 Duldung

2.1 Rechtliche Einordnung

„Wir sind ein Einwanderungsland“,⁶ deklariert die Kanzlerin im Jahr 2015 und nimmt diese Eigenschaft einmal mehr in die Charakteristik Deutschlands auf. Doch im Vergleich zu klassischen Einwanderungsländern wie den USA oder Kanada schlägt die Bundesrepublik ihre eigene Richtung ein.⁷ Das AufenthG öffnet mit seinem Regelungswerk nicht Tür und Tor für Einwanderer, sondern dient der in § 1 festgesetzten Bewandnis: Mit Rücksicht auf die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wird Zuwanderung zwar ermöglicht und gestaltet, jedoch auch begrenzt. Zugleich bezweckt das AufenthG die Erfüllung der humanitären Verpflichtungen. Die Steuerungsfähigkeit des Migrationsrechts ist in jeglichen aufenthaltsrechtlichen Formen zu gewährleisten – sei es die Kontrolle über rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Aufenthalt.⁸

Der rechtmäßige Aufenthalt ist gemäß § 4 Abs. 1 an einen Aufenthaltstitel, wie das Visum oder die befristete Aufenthaltserlaubnis, geknüpft. Für eine Erteilung müssen grundsätzlich die allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen aus § 5 sowie die besonderen Voraussetzungen des jeweiligen Aufenthaltstitels vorliegen. Steht dem Ausländer keine Aufenthaltserlaubnis zu – weder aus humanitären Gründen noch aus einem anderen Zweck nach den §§ 16 bis 38a – und ist die Rückführung ins Heimatland nicht durchsetzbar, befindet sich der Ausländer in einem Schwebezustand zwischen rechtmäßigem und illegalem Aufenthalt. Da das Ausländerrecht systematisch keinen

⁶ o.V.: Merkel: Deutschland ist ein Einwanderungsland, in FAZ v. 01.06.2015, siehe Anlage 3, 1.

⁷ Vgl. *Thym*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 25.

⁸ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 131, 140.

ungeregelten Aufenthalt vorsieht,⁹ ist die Duldung nach § 60a als letztmögliche aufenthaltsrechtliche Auffangnorm heranzuziehen¹⁰.

2.2 Duldungsgründe

Die Duldung kann zum einen im Zuge des generellen Abschiebungsstopps nach § 60a Abs. 1 von der obersten Landesbehörde angeordnet werden. Dies erfolgt zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung, wenn eine Gruppe von Ausländern in gleicher Art und Weise schutzbedürftig ist.¹¹

Individuell wird eine Duldung nach § 60a Abs. 2, 2a oder 2b erteilt. Hauptanwendungsfall ist die Anspruchsduldung gemäß § 60a Abs. 2 S. 1, wenn die Abschiebung rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist.¹² Eine rechtliche Unmöglichkeit liegt einerseits vor, wenn der Ausländer vor Gefahren im Zielstaat geschützt werden soll. Hier müssen insbesondere die Abschiebungsverbote aus § 60 Abs. 2 bis Abs. 5, Abs. 7 geprüft werden. Rechtlich unmöglich ist die Abschiebung ebenfalls aus inlandsbezogenen Gründen, wenn die Vollstreckung gegen Verfassungs- oder Völkerrecht verstoßen würde. Umfasst sind beispielsweise abschiebungsbedingte Krankheitsfälle oder familiäre Bindungen im Inland.¹³ Die tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung liegt vor, wenn sie aufgrund von objektiven Gegebenheiten nicht vollzogen werden kann.¹⁴ Darunter fällt der häufigste Anwendungsfall: 22 % der Duldungen werden erteilt, da die Abschiebung aufgrund von fehlenden Reisedokumenten unmöglich ist.¹⁵

⁹ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 247.

¹⁰ Vgl. *Will*, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht, Rn. 483.

¹¹ Vgl. *Haedicke*, in: HTK – § 60a zu Abs. 1 Nr. 1.

¹² Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>>, (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 30.

¹³ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 1188f.

¹⁴ Vgl. *Armbruster*, in: HTK - § 60a zu Abs. 2 Nr. 2.1.

¹⁵ Vgl. 37.020 von 168.212 Geduldeten, vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>>, (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 30.

Die Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 soll die Möglichkeit eröffnen Ausländern in besonderen individuell-konkreten inlandsbezogenen Umständen eine Duldung zu erteilen, wenn sich diese Sondersituation deutlich von anderen unterscheidet (Nr. 60a.2.3.0 AVwV-AufenthG¹⁶). Zur Beurteilung eines dringenden humanitären oder persönlichen Interesses muss eine Abwägung zwischen den persönlichen Interessen des Ausländers und den öffentlichen Interessen getroffen werden. Einen dringenden persönlichen Grund stellt beispielsweise die Durchführung einer medizinischen Operation dar, die im Zielstaat der Abschiebung nicht gewährleistet ist.¹⁷ Darüber hinaus regeln § 60a Abs. 2 S. 4ff explizit den Anspruch auf eine Duldung bei der Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung für die gesamte Ausbildungsdauer.

2.3 Rechtsfolgen

Die Duldung hat in erster Linie begünstigenden Charakter. Während ihrer Geltungsdauer von üblicherweise 3 oder 6 Monaten¹⁸ darf der Geduldete faktisch nicht abgeschoben werden, obwohl er vollziehbar ausreisepflichtig ist nach § 50 Abs. 1 i.V.m. 58 Abs. 2. Der Ausländer erhält einen Status, mit dem er sich ohne strafrechtliche Konsequenzen nach § 95 Abs. 1 Nr. 2c im Bundesgebiet aufhalten kann, die Ausweispflicht im Sinne von § 48 Abs. 1 Nr. 2 erfüllt und grundsätzlich Anspruch auf Asylbewerberleistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG¹⁹ besitzt. Ein kleiner Kreis von Geduldeten i.S.v. § 60a Abs. 2 S. 3 darf seit Oktober 2015²⁰ am Integrationskurs teilnehmen, wenn Plätze verfügbar sind gemäß § 44 Abs. 4 Nr. 2. Schließlich kann ein geduldeter Aufenthalt die Grundlage für eine Aufenthaltserlaubnis legen, insbesondere nach den §§ 18a, 25a, 25b.

¹⁶ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (AVwV-AufenthG) v. 26.10.2009, GMBI., 878.

¹⁷ Vgl. *Armbruster*, in: HTK - § 60a zu Abs. 2 S. 3 Nr. 4.

¹⁸ Vgl. *Hoffmann*, Asylmagazin 11/2010, 369 (373).

¹⁹ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) v. 05.08.1997, BGBl. I, 2022.

²⁰ Mit der Einführung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 20.10.2015, BGBl. I 2015, 1722.

Das Rechtsinstitut der Duldung ist jedoch kein Aufenthaltstitel gemäß § 4. Die Ausreisepflicht bleibt vollziehbar bestehen (§ 60a Abs. 3), sodass mit Wegfall des Abschiebungshindernisses unverzüglich abgeschoben werden kann (§ 60a Abs. 5). Eine Ankündigung erfolgt nur, wenn die Aussetzung länger als ein Jahr andauert. Demzufolge stellt die geduldete Anwesenheit einen „unrechtmäßigen, nicht sanktionierten Aufenthalt“ dar²¹.

Wesentliche Rechtsfolge neben der Aussetzung der Abschiebung ist die grundsätzliche räumliche Beschränkung auf das Bundesland nach § 61 Abs. 1. Damit wird der Zweck einer erleichterten Durchsetzung der Abschiebung verfolgt, gemäß Nr. 61.1.1 AVwV-AufenthG. Seit den Neuerungen von 01.01.2015²² taten sich Erleichterungen auf. Die Pflicht in einem bestimmten Bundesland zu verweilen, entfällt nach einer Aufenthaltsdauer von 3 Monaten gemäß § 61 Abs. 1b, sodass eine räumliche Beschränkung explizit angeordnet werden muss (§ 61 Abs. 1c) oder infolge einer gescheiterten Abschiebung entsteht (Abs. 1a). Darüber hinaus erfolgt eine Wohnsitzauflage bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung nach § 61 Abs. 1d, zum Zwecke des Ausgleiches der Sozialleistungen unter den Ländern (VwV-AuslR-IM zu Nr. 61)²³. Das Recht sich im Bundesgebiet vorübergehend frei zu bewegen bleibt dabei unberührt.²⁴

Eine weitere Folge der Duldung ist die Auswirkung auf das Recht zur Erwerbstätigkeit. Grundsätzlich gilt das Erwerbstätigkeitsverbot gemäß § 4 Abs. 3. Ausnahmen sind möglich nach § 32 BeschV²⁵ i.V.m. § 42 Abs. 2 Nr. 5. Im Prinzip ergibt sich ein abgestuftes System: Mit steigender Aufenthaltsdauer und je nach Beschäftigungsart nehmen die Einschränkungen durch die Arbeitsmarktprüfung (Arbeitsbedingungen und

²¹ Riecken, Verfassungsproblem, 16.

²² Gesetz zur Verbesserung der Rechtstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern v. 23.12.2014, BGBl. I 2015, 2439.

²³ Vgl. Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums zum Ausländerrecht (VwV-AuslR-IM) v. 02.11.2010, (Stand: 28.04.2015).

²⁴ Vgl. Armbruster, in HTK – § 61, Überblick Nr.1-3.

²⁵ Beschäftigungsverordnung (BeschV) v. 06.06.2013, BGBl. I, 1499.

Vorrangprüfung) der Bundesagentur für Arbeit ab.²⁶ Nach vier Jahren entfällt sie gänzlich, da unterstellt wird, dass der Schutz vor Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr von Nöten ist.²⁷ Dieses Prinzip wird durch Arbeitsverbote gemäß § 60a Abs. 6 durchbrochen: Ausländer, die das Abschiebungshindernis mitverschuldet haben und abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten i.S.v. § 29a AsylG²⁸, die ihren Asylantrag vor dem 31.08.2015 gestellt haben, sind von vornherein vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Diese Einschränkung soll die Attraktivität nach Deutschland zu kommen senken.²⁹ Im Rahmen des Ermessens kann die ABH auch bei Nichtvorliegen von Versagungsgründen und trotz der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Erlaubnis aus einwanderungspolitischen Gründen versagen.³⁰

3 Problematik der Kettenduldung

3.1 Ursprung

Erstmalig wurde die Duldung im AuslG von 1965³¹ eingeführt. Ursprünglich sollte sie das Abdrängen des Ausländers in die Illegalität verhindern und als legalisierende Brücke³² bis zur Beendigung des Aufenthalts dienen. Ihrer systematischen Stellung in § 17 AuslG 1965 zufolge, war sie schon damals ein Instrument des Vollstreckungsrechtes, das als begünstigender Verwaltungsakt die Aussetzung der Abschiebung bewirkte.³³ In der Praxis wurde die Duldung ihrem Zweck entfremdet und zum subsidiären Aufenthaltsrecht umfunktioniert. Ein Grund waren die wenigen Vorgaben im AuslG 1965, die ein weites Ermessen der Behörde zur Erteilung einer

²⁶ Vgl. von Harbou, Asylmagazin 1-2/2016, 9 (10).

²⁷ Vgl. Fehrenbacher, in: HTK – § 32 BeschV zu Abs. 2 Nr. 6.

²⁸ Asylgesetz (AsylG) v.02.09.2008, BGBl. I, 1798.

²⁹ Vgl. Fehrenbacher, in: HTK-AuslR – § 60a zu Abs. 6, Nr. 1-4.

³⁰ Vgl. von Harbou, Asylmagazin 1-2/2016, 9 (11).

³¹ Vgl. Ausländergesetz (AuslG) v. 28.04.1965, BGBl. I 1965, 333.

³² Vgl. Riecken, Verfassungsproblem, 178.

³³ Vgl. RegE AuslG, BT-Drs. 04/868, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 7, 16.

Aufenthaltserlaubnis oder Duldung eröffneten.³⁴ In welchen Fällen und mit welcher Dauer die Abschiebung ausgesetzt werden sollte, war durch die mangelnde Präzisierung im Gesetz und in der Gesetzesbegründung weitgehend den Behörden überlassen. In Grenzfällen und unklaren Situationen wichen sie auf das flexible Instrument der Duldung aus und umgingen es, sich auf eine bestimmte Ermessenspraxis festlegen zu müssen.³⁵ So überschnitten sich die Anwendungsbereiche von Duldung und Aufenthaltserlaubnis, wobei die Erteilung eines rechtmäßigen Status schon beinahe ein „Gnadenakt“³⁶ bedeutete. Die sich ausweitende Praxis von Duldungserteilungen und die damit einhergehenden Kettenduldungen führten zu Kritik über die Missachtung der tatsächlichen und systematischen Funktion des Rechtsinstitutes. Es entstanden Bedenken hinsichtlich der uneinheitlichen Handhabung in den Bundesländern und der Verlagerung weitreichender Entscheidungen in die Verwaltung.³⁷

3.2 Allgemeiner Problemabriss

Die unbestimmte Verlängerung des Aufenthaltes auf der Grundlage der Duldung stellt sowohl aus Sicht des Ausländers als auch aus Sicht der Bundesrepublik eine Problematik dar.

Obwohl die Duldung als Aussetzung der Abschiebung begünstigenden Charakter hat, schränkt sie, verglichen mit der Aufenthaltserlaubnis, den Inhaber in seiner Handlungsfreiheit ein. Erschwernisse für den Geduldeten liegen insgesamt in den vielen Behördengängen für die Verlängerung der Duldungsbescheinigung. Des Weiteren sei die Fremdbestimmung durch Auflagen und Regelungen genannt in Form der räumliche Beschränkung oder der Barrieren für die soziale Integration wie der grundsätzliche Ausschluss von Integrationskursen. Vor allen Dingen wiegt der beschränkte bzw. geschlossene Arbeitsmarktzugang schwer. Selbst wenn die

³⁴ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 174f, 179.

³⁵ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 177f.

³⁶ *Kanein*, in: AuslG, 1967, 42, zitiert bei: *Riecken*, Verfassungsproblem, 258.

³⁷ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 190f.

Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit entfällt, vermindert die ungesicherte Bleibeperspektive die Chancen auf dem Stellenmarkt. Zum anderen sorgt ein immerwährendes Verharren im vollziehbar ausreisepflichtigen Status für permanente Angst und Unsicherheit.³⁸ Depressionen und Marginalisierung können Auswirkungen dessen sein.³⁹

Für das Aufnahmeland ergeben sich ebenfalls negative Auswirkungen durch die Kettenduldung. Die teilweise dauerhaften Erwerbstätigkeitsverbote oder -einschränkungen sollen zwar Fehlverhalten sanktionieren und den Anreiz der Einwanderung nach Deutschland mindern,⁴⁰ perpetuiert sich der Aufenthalt jedoch auf unbestimmte Zeit, kommt es zu jahrelanger Belastung deutscher Sozialsysteme. Nachweislich bezogen zum 31.12.2015 über ein Drittel der Geduldeten in BW Regelleistungen.⁴¹ Auch aus sicherheitspolitischen Gesichtspunkten muss die Kettenduldung kritisch beäugt werden. Die innere Spannung zwischen den Kulturen wird durch die ständige Rückkehroption und der damit verbundenen beständigen Ausrichtung an der Herkunftskultur verstärkt. Dieser anhaltende interne Konflikt birgt die Gefahr von verhaltensauffälligem und kriminellen Verhalten.⁴²

3.3 Rechtlicher Problemabriss

Bei der Frage, ob eine Kettenduldung auch rechtlich bedenklich ist, muss zunächst betrachtet werden, ob ein geduldeter Ausländer einen verfassungs- oder völkerrechtlichen Anspruch auf einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus hat.

³⁸ Vgl. *Deimann*, Die Duldung der Duldung, 94f.

³⁹ Vgl. *Hentges/Staszczak*, Geduldet, nicht erwünscht, 47.

⁴⁰ Vgl. *Fehrenbacher*, in: HTK – § 60a zu Abs. 6, Nr. 4.

⁴¹ Geduldete Regeleistungsempfänger in BW: 10.035, Statistisches Landesamt BW, siehe Tabelle 11 in Anlage 8; Duldungsinhaber BW: 27.819, BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7800, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 9, 25.

⁴² Vgl. Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, siehe Anlage 10, 409ff.

Grundsätzlich ist der Schutzbereich der Grundrechte durch den schlichten Aufenthalt des geduldeten Ausländers in der Bundesrepublik eröffnet. Er ist a priori Grundrechtsträger.⁴³ Ein Staat besitzt jedoch die Souveränität sich von anderen Staatsvölkern abzugrenzen und die Zugehörigkeit seiner Mitglieder zu bestimmen. Dazu gehört auch das Recht, Aufenthaltsformen und -status unterschiedlich auszugestalten. Diese Entscheidungshoheit rechtfertigt die Schaffung des Duldungsstatus und die damit verbundenen Auflagen.⁴⁴ Einen unmittelbaren Anspruch auf einen Aufenthaltstitel kann sich der Ausländer von den Grundrechten demnach nicht ableiten. Trotzdem müssen sich ausländerrechtliche Entscheidungen am bedeutungsgewichtigeren Maßstab des Grundgesetzes orientieren. Besondere Berücksichtigung finden die Menschenrechte, die in den Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG⁴⁵ oder Art. 6 GG verankert sind.⁴⁶

Neben der Verfassungsgebundenheit gibt es viele gewohnheitsrechtliche und völkerrechtliche Verpflichtungen, die die grundsätzliche Entscheidungshoheit eines Staates über die Zulassung von Ausländern einschränken, sodass eine freie Ausgestaltung des Ausländerrechts eines Vertragsstaates nicht besteht⁴⁷. Insbesondere Art. 8 EMRK⁴⁸, der den Schutz des Familien- und Privatlebens gewährleistet, kommt große Bedeutung zu, wenngleich eine unmittelbare Ableitung eines Aufenthaltsrechts ebenfalls nicht möglich ist,⁴⁹ da die Konvention gegenüber nationalem Recht subsidiär anzuwenden ist. Den Vertragsstaaten ist es vielmehr eigens überlassen, wie sie den Schutz der EMRK durch innerstaatliches Recht gewährleisten.⁵⁰ Während dem Schutz des Familienlebens mit dem bloßen Verbleib und damit auch mittels

⁴³ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 63ff; so auch BVerfGE 132, 134 (Rn. 89, 120).

⁴⁴ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 91.

⁴⁵ Grundgesetz (GG) v. 23.05.1949, BGBl. III, 100-1.

⁴⁶ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 179.

⁴⁷ Vgl. *Thym*, EuGRZ 2006, 541 (5549).

⁴⁸ Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) v. 04.11.1950, BGBl. II 1952, 685, 953.

⁴⁹ Vgl. *Gundel*, in: Grundrechtslehre – §198, Rn. 36ff.

⁵⁰ Vgl. EGMR, InfAuslR 4/2007, 140 (Rn. 90).

Duldung nach § 60a im Bundesgebiet Rechnung getragen wird, so ist es strittig, ob dies beim Schutz des Privatlebens genügt. Die Alternative wäre die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der Verwurzelungsrechtsprechung Art. 8 EMRK i.V.m. § 25 Abs. 5.⁵¹ Zum einen wird die Auffassung vertreten, dass eine Verwurzelung im Bundesgebiet auf der Grundlage eines unrechtmäßigen Aufenthalts nicht vollzogen wird. Aus einem geduldeten Aufenthalt könne sich kein Vertrauen auf den weiteren Verbleib im Inland bilden, da der Ausländer zur Ausreise verpflichtet ist.⁵² Eine Auslegung im Sinne der Abschaffung der Kettenduldung könne nicht mehr herangezogen werden, da sich die Systematik und das Verständnis von § 25 Abs. 5 während der Gesetzesverhandlungen grundlegend verändert hätten.⁵³ Dieser Auffassung zufolge unterfallen Geduldete nicht dem Schutzbereich von Art. 8 EMRK. Dagegen ist einzuwenden, dass es sich bei Art. 8 EMRK um ein einheitliches und europaweites Menschenrecht handelt, dessen Schutzbereich unabhängig von der nationalen Festlegung eines Aufenthaltsstatus eröffnet sein muss.⁵⁴ Der EGMR hat eine eindeutige Klärung unterlassen. Seine bisherige Rechtsprechung deutet darauf hin, dass auch ein bloß geduldeter Aufenthalt im Einzelfall einen Vertrauensschutz begründen kann. Der Aufenthaltsstatus wird als Abwägungspunkt in der Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigt. Ob eine Duldung als Rechtsfolge genügt, hängt demnach von der persönlichen Betroffenheit eines Ausländers und vom Ergebnis einer umfassenden Abwägung ab.⁵⁵ Die Dauerhaftigkeit eines Abschiebungshindernisses spricht dafür, dem Ausländer anstelle einer Duldung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.⁵⁶

⁵¹ Ausführlich hierzu *Benassi*, InfAuslR 7/8/2010, 283-292.

⁵² Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.4.2009 – 1 C 3/08, abrufbar unter: <<http://www.bverwg.de>> (Stand: 08.09.2016), Rn. 20; vgl. BVerwG, Urt. v. 26.10.2010 – 1 C 18/09, abrufbar unter: <<http://www.bverwg.de>> (Stand: 08.09.2016), Rn. 14.

⁵³ *Fritzsche*, ZAR 2014, 137 (140f); Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 80; a.A. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 501.

⁵⁴ Vgl. *Maierhöfer*, ZAR 2014, 370 (372).

⁵⁵ Vgl. *Benassi*, InfAuslR 7/8/2010, 283 (287f).

⁵⁶ Vgl. *Thym*, InfAuslR 4/2007, 133 (139).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass ein geduldeter Ausländer keinen unmittelbaren Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis hat. Letztendlich nehmen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken zu, wenn der ursprüngliche Zweck der baldigen Beendigung des Aufenthalts verfehlt wird und der Duldungsstatus durch die Kettenduldung eher einem subsidiären Bleiberecht gleicht.⁵⁷

4 Lösungsansätze

Die Problematik der Kettenduldung wurde in den letzten Jahren und Jahrzehnten erkannt und mehrfach diskutiert. Im Folgenden wird auf die vergangenen sowie aktuellen Lösungsansätze eingegangen.

4.1 Ausländergesetz 1990

Das weite Ermessen des AusIG 1965 wurde als Ursache für die Kettenduldungen identifiziert. Zum Zwecke der Eindämmung dieser Praxis, sollte es durch die Reform im Jahr 1990 erstmals genaue materielle Maßgaben für die Aufenthaltsgewährung von Ausländern geben. Ziel war es, den Ermessensspielraum durch gesetzliche Vorgaben einzuschränken⁵⁸ und damit die doppelte Funktion der Duldung als zeitweise Aussetzung der Abschiebung und subsidiären Aufenthaltstitel abzuschaffen⁵⁹. Für dieses Vorhaben wurde zum einen die Aufenthaltsbefugnis aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen in § 30 AusIG 1990⁶⁰ eingeführt. Zum anderen gaben die §§ 54, 55, 56 AusIG 1990⁶¹ abschließende Duldungsgründe mit den Voraussetzungen und Rechtsfolgen vor. Ein aufenthaltsrechtlich unregelter Status war zwar

⁵⁷ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 95.

⁵⁸ Vgl. RegE zur Neuregelung AusIR, BT-Drs. 11/6321, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 12, 1.

⁵⁹ Vgl. RegE zur Neuregelung AusIR, BT-Drs. 11/6321, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 12, 48.

⁶⁰ Gesetz zur Neuregelung des AusIR v. 09.07.1990, BGBl. I 1990, 1354.

⁶¹ RegE zur Neuregelung des AusIR, BT-Drs. 11/6321, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 12, 19.

gesetzssystematisch nicht vorgesehen⁶² und auch in der Rechtsprechung wurde die Duldung nicht als Ersatzaufenthaltsrecht deklariert⁶³. Trotzdem kam es erneut zu vermehrter Anwendung in unklaren Grenzfällen, welches die grundsätzlich strenge Vollziehung der Ausreiseverpflichtung kompensierte.⁶⁴ Die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG 1990 war möglich, jedoch kam es aus staatlichen und rechtspolitischen Gründen zu einer eingeschränkten Anwendung.⁶⁵ Allgemeine stichtagsgebundene Bleiberechtsregelungen wurden im Jahr 1991 mit § 100 AuslG 1990 und in den Jahren 1996 und 1999 mit IMK-Beschlüssen nach § 32 AuslG geschaffen, wobei die zwei letztgenannten Regelungen verstärkt die Sicherung des Lebensunterhaltes forderten.⁶⁶ Des Weiteren gab es zu Anfang der Jahrtausendwende Legalisierungsprogramme für bosnische, ehemals jugoslawische und afghanische Staatsangehörige.⁶⁷ Trotz der vielen Ansätze kam es zu keiner nachhaltigen Lösung der Kettenduldungsproblematik.⁶⁸

4.2 Zuwanderungsgesetz

Die einberufene Kommission „Zuwanderung“ fordert in ihrem Gesamtkonzept zur deutschen Zuwanderung vom Juli 2001 einen Paradigmenwechsel hin zu einer Einwanderungspolitik.⁶⁹ Sie erkannte rechtliche sowie praktische Ursachen für die immerwährenden Kettenduldungen und kritisierte zum einen die Regelversagung von einer Aufenthaltsbefugnis bei der Nichtsicherung des Lebensunterhaltes nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 AuslG 1990. In der Lebenswirklichkeit eines Geduldeten gestalte sich die Erfüllung dieser Voraussetzung aufgrund des

⁶² Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 201.

⁶³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 04.06.1997 – 1 C 9/95, JurionRS 1997, 12238, Rn. 36.

⁶⁴ Vgl. *Riecken*, Verfassungsproblem, 220.

⁶⁵ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 501.

⁶⁶ Vgl. *Delen*, in: Hohenheimer Tage, 526 (531ff.).

⁶⁷ Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 93f.

⁶⁸ Vgl. hierzu RegE Zuwanderungsgesetz, BR-Drs. 22/03, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 20.09.2016), siehe Anlage 13, 178.

⁶⁹ Vgl. Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 12ff.

beschränkten Arbeitsmarktzuganges schwierig. Des Weiteren führe die Unwissenheit vieler Ausländer über ein Antragserfordernis und die Nichtverpflichtung der ABH zur Aufklärung dazu, dass insgesamt weniger Anträge auf eine Aufenthaltsbefugnis gestellt würden. Zudem drücke der Begriff „Duldung“ nicht das Erfordernis für einen Statuswechsel aus und die umfangreiche Prüfung sowie der Versuch der ABH die Verfestigung eines Ausländers im Inland zu unterbinden, seien problematisch. Es liege schließlich im Interesse eines jeden Aufnahmelandes, dauerhaft verbleibende Ausländer möglichst schnell zu integrieren.⁷⁰ Die Forderungen der Kommission wurden in den Gesetzesentwurf zum neuen Zuwanderungsgesetz eingebracht. Nachdem der erste Anlauf scheiterte,⁷¹ trat es zum 01.01.2005 in Kraft⁷². Trotz anfänglicher Überlegungen zur Beseitigung der Duldung,⁷³ wurde sie nachträglich als § 60a eingefügt⁷⁴. Die neue Struktur der humanitären Bleiberechte bedeutete dennoch eine grundsätzliche Einengung des Anwendungsbereichs der Duldung, in der Hoffnung die Praxis der Kettenduldung abzuschaffen: Personenkreise, die zuvor geduldet wurden, erhielten durch § 25 Abs. 3 oder 4 eine Aufenthaltserlaubnis und die Einführung der Härtefallkommission aus § 23a erfasste zumindest einen kleinen Betroffenenkreis.⁷⁵ Als Schlüsselnorm für die Beseitigung der Kettenduldungen zählt § 25 Abs. 5.⁷⁶ Sie schaffte erstmalig einen grundsätzlichen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für Personen, die seit 18 Monaten an der Ausreise gehindert sind. Von Bedeutung ist hier die Verwurzelungsrechtsprechung i.S.v. Art. 8 EMRK i.V.m. § 25 Abs. 5, wenn eine derartige Verfestigung in die hiesigen Lebensverhältnisse stattfindet, dass man von einem faktischen

⁷⁰ Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 165f.

⁷¹ Vgl. hierzu BVerfGE 106, 310 – 351.

⁷² Zuwanderungsgesetz v. 30.07.2004, BGBl. I 2004, 1950.

⁷³ Vgl. RegE Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 15, 64.

⁷⁴ Vgl. Vermittlungsausschuss, Beschlussempfehlung Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/3479, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 16, 2.

⁷⁵ Vgl. *Berger*, in: Hohenheimer Tage, 520 (525).

⁷⁶ Vgl. RegE Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 15, 64, 79f.

Inländer sprechen kann.⁷⁷ Die Norm soll allerdings nur solche Ausländer privilegieren, die weder vorsätzlich noch fahrlässig an der Ausreise gehindert sind. Die Formulierung im Präsens ließe vermuten, dass ein vergangenes Verschulden nicht dauerhaft zum Ausschluss führen muss.⁷⁸ Es wird jedoch für eine umfassende Auslegung des Verschuldens plädiert, das auch zurückliegendes Fehlverhalten einschließt.⁷⁹ Demnach handelt es sich nicht um eine Vorschrift, die der Beseitigung von Kettenduldungen um jeden Preis Rechnung trägt. Sie schafft auch keine selbständige Anspruchsgrundlage. Der Gesetzgeber nimmt vielmehr eine Kettenduldung für Ausländer hin, die er aufgrund von Verfehlungen für eine Legalisierung ihres Aufenthalts als nicht würdig erachtet.⁸⁰

4.3 Stichtagsgebundene Bleiberechtsregelungen

Nachdem die Neuerungen im Zuwanderungsgesetz nicht zu einer endgültigen Lösung der Kettenduldungen führten, wurden allgemeine und an einen Stichtag gebundene Alternativen diskutiert. Möglich war dies einerseits durch einen IMK-Beschluss auf Grundlage von § 23 Abs. 1 in Form einer oberbehördlichen Anordnung. Andererseits konnte eine Übergangsregelung ins Gesetz aufgenommen werden.⁸¹ Von beiden Optionen wurde Gebrauch gemacht.

Zunächst erfolgte der IMK-Beschluss vom 17.11.2006⁸² mit einem umfassenden Katalog von Voraussetzungen. Grundsätzlich sollte der Ausländer einer dauerhaften Beschäftigung nachgehen und seinen Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sichern. Die hohen Erwartungen an eine Lösung der Kettenduldungen wurden mit

⁷⁷ Vgl. *Bergmann/Dienelt*, in: B/D – § 25 Rn. 113f.

⁷⁸ Vgl. *Bergmann/Dienelt*, in: B/D – § 25 Rn. 124.

⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.04.2011 –1 C 3/10, abrufbar unter: <<http://www.bverwg.de>> (Stand: 26.08.2016), Rn. 20; vgl. AVwV-AufenthG zu Nr. 25.5.3, siehe Anlage 5; vgl. *Hailbronner*, in: AuslR – § 25 Rn. 213.

⁸⁰ Vgl. *Zeitler*, in: HTK - § 25 Abs. 5 Nr. 1.1; vgl. *Bergmann/Dienelt*, in: B/D – § 25 Rn. 40; vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.12.2014 –1 B 19/14, BeckRS 2015, 40103 (Rn. 6).

⁸¹ Vgl. Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 93, 96.

⁸² VwV-AuslG-IM, Abschnitt B II, Anlage zu Nr. 7a, siehe Anhang 17.

dem IMK-Beschluss jedoch nicht erfüllt.⁸³ Vermutet wurde, dass viele Geduldete keine gleichrangige Chance auf dem Arbeitsmarkt haben und es damit an der Sicherung des Lebensunterhaltes scheiterte. Aufgrund dessen entwarf der Gesetzgeber die gesetzliche Altfallregelung §§104a, b die an den Stichtag 01.07.2007 gebunden war. Die Voraussetzungen entsprachen größtenteils denen des IMK-Beschlusses. Kern der Vorschrift war allerdings die Einräumung einer Probezeit, wenn nach § 104a Abs. 1 S. 1 alle Voraussetzungen, bis auf die Sicherung des Lebensunterhaltes, erfüllt waren.⁸⁴ Die Probeaufenthaltserlaubnis ermöglichte dem Ausländer die Arbeitsplatzsuche mit einem ausweislich rechtmäßigem Status. Bei erfolgreicher Suche wurde sie nach Abs. 5 verlängert. Dies sollte auch die dauerhafte Zuwanderung in die Sozialsysteme verhindern.⁸⁵ Befürchtet wurde das erneute Abgleiten in die Dauerduldung, da Ende des Jahres 2009 ca. 46 % der Inhaber in der Probezeit nicht in der Lage waren den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern.⁸⁶ Die Innenminister beschlossen daraufhin eine erneute Aufnahmeanordnung mit mildernden Anschlussregelungen.⁸⁷ Die Altfallregelung und der IMK-Beschluss forderten darüber hinaus rechtstreues Verhalten. Im Unterschied zu der Ausschlussklausel in § 25 Abs. 5 mussten Verfehlungen vorsätzlich und allein ursächlich für das Abschiebungshindernis sein, damit ein Ausschluss möglich war (Nr. 25.5.5, 104.1.5.2.2 AVwV-AufenthG). Mit Hinblick auf den Zweck Langzeitduldungen zu vermeiden war eine großzügige Auslegung vorgesehen (104a1.5 AVwV-AufenthG).

⁸³ Vgl. *Samel*, in: B/D – § 104a Rn. 1.

⁸⁴ Vgl. *Wolff*, ZAR 2011, 54 (55).

⁸⁵ Vgl. RegE Richtlinienumsetzungsgesetz, BT-Drs. 16/5065, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 18, 202.

⁸⁶ Vgl. *Wolff*, ZAR 2011, 54 (57).

⁸⁷ IMK-Beschluss v. 04.12.2009, abrufbar unter: <<http://www.innenministerkonferenz.de>> (Stand 15.09.2016).

4.4 Wesensgebundene Bleiberechtsregelungen

Die Altfallregelung sowie der IMK-Beschluss waren aufgrund ihrer Stichtagsgebundenheit nur vorübergehender Natur. Für die zukunfts offene Legalisierung geduldeten Aufenthalts wählte der Gesetzgeber vorerst zwei privilegierte Personenkreise: qualifizierte Geduldete sowie geduldete Jugendliche und Heranwachsende.

Zum 01.01.2009 wurde mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz⁸⁸ der stichtagsunabhängige § 18a eingeführt. Die Änderungen des Gesetzes verfolgen den Zweck, aufenthaltsrechtliche Perspektiven für den Zuzug und Verbleib von Fachkräften zu schaffen und auszubauen.⁸⁹ Beruflich qualifizierten und integrierten Geduldeten soll die Möglichkeit eines Wechsels vom Aufenthaltswitz aus humanitären Gründen hin zum Zweck der Erwerbstätigkeit eingeräumt werden. Die Voraussetzungen ähneln denen des § 104a,⁹⁰ wobei statt der langen Voraufenthaltsdauer eine berufliche Qualifikation gefordert wird. Um die hohen Integrationsanforderungen zu erfüllen, ist ein längerer Voraufenthalt allerdings oft unabdingbar. So zeigt die Praxis, dass trotzdem 60 % der Inhaber länger als 6 Jahre geduldet sind.⁹¹

Zum 01.07.2011⁹² schloss sich ein weiteres stichtagsungebundenes Bleiberecht an. § 25a ermöglicht gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden mit langem Verbleib eine Aufenthaltsperspektive. Im Unterschied zu § 25 Abs. 5 bezieht sich die Ausschlussklausel in § 25a Abs.

⁸⁸ Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz v. 20.12.2008, BGBl. I 2008, 2846.

⁸⁹ Vgl. RegE Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz BT-Drs. 16/10288, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 19, 1.

⁹⁰ Vgl. RegE Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz BT-Drs. 16/10288, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 19, 9f.

⁹¹ 84 von 140 Inhaber des § 18a sind länger als 6 Jahre geduldet: vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 11.

⁹² Gesetz zur Bekämpfung von Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften v. 23.06.2011, BGBl. I 2011, 1266.

1 S. 3 erstmalig nur auf das eigene und aktive⁹³ Verschulden, welches kausal für den Duldungsstatus ist.⁹⁴ In der Regel haben die als Kinder eingereisten Ausländer das Abschiebungshindernis nicht eigenständig herbeigeführt⁹⁵ und sollen daher nicht länger für das Fehlverhalten der Eltern sanktioniert werden gemäß VwV-AuslR-IM zu 25a Nr. 2. Die Norm verfolgt einen zweigleisigen Zweck: Einerseits soll sie als Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen die hohe Zahl der Geduldeten senken, nicht zuletzt, indem sie den geduldeten Eltern nach § 25a Abs. 2 eine erneute Chance gibt. Andererseits folgt die Neuerung verstärkt einer wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Richtung, die das Potential junger Menschen ausschöpfen will.⁹⁶

Kritisierte Hemmnisse der Norm sind durch die Neuerung zum 01.08.2015⁹⁷ teilweise beseitigt worden: Das Ermessen wurde in eine Sollvorschrift umgewandelt und die Voraufenthaltsdauer wurde herabgesetzt.⁹⁸ Gleichwohl sehen Kritiker im Antragsalter von 21 Jahren eine Benachteiligung unbegleiteter Minderjähriger Flüchtlinge, die noch vor ihrem 17. Lebensjahr eingereist sein müssen, um die vierjährige Aufenthaltsdauer erfüllen zu können.⁹⁹

5 Untersuchung des § 25b AufenthG

Das folgende Kapitel beleuchtet das dynamische Bleiberecht § 25b. Zunächst erfolgt ein Einblick in die Entstehungsgeschichte der Norm. Anschließend werden die Tatbestandsmerkmale ausgelegt.

⁹³ Vgl. *Deibel*, ZAR 2013, 413 (418)

⁹⁴ Vgl. *Deibel*, ZAR 2011, 241 (242).

⁹⁵ Vgl. *Hailbronner*, in: AuslR – § 25a Rn. 10, 22

⁹⁶ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK – § 25a Allgemein Nr. 2.

⁹⁷ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung v. 27.07.2015, BGBl. I 2015, 1386.

⁹⁸ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 1, 11.

⁹⁹ Vgl. *Habbe*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 141; vgl. *Burkhardt*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 260; vgl. UNHCR, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 275, jeweils abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4; a.A. *Deibel*, ZAR 2013, 411 (419).

5.1 Entstehungsgeschichte

Eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für Geduldete fand ihren ersten Ansatz in der 17. Legislaturperiode. Die Forderungen wurden in verschiedenen Gesetzesanträgen¹⁰⁰ vorgelegt. Schließlich erarbeitete der Bundesrat auf der Grundlage des Gesetzesantrages der Freien und Hansestadt Hamburg¹⁰¹ den Gesetzesentwurf vom 22.03.2013, der sich wiederum am Konzept der Arbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration“ orientiert.¹⁰² Der Gedanke, dass Integrationsleistungen einen Aufenthaltstitel bewirken können, war bereits in den vorherigen Bleiberechtsregelungen implementiert und sollte mit der Einführung eines § 25b fortgeführt werden. Ziel war es, eine abstrakt-generelle Lösung zu finden, die nicht lediglich auf einen engen Personenkreis zugeschnitten ist, sondern all diejenigen Geduldeten erfasst, die aner kennenswerte Integrationsleistungen erbringen. Eine stichtagsunabhängige Vorschrift sollte Zukunftsoffenheit garantieren, um das Problem der Kettenduldungen nachhaltig zu begehen. Schließlich blieb die Intention bestehen, die Belastung der Sozialsysteme zu verhindern.¹⁰³ Obgleich sollten die Ansprüche an die Lebensunterhaltssicherung geschmälert und vergangenes Fehlverhalten im Einzelfall unschädlich für die Erteilung sein. Ziel war es darüber hinaus realistische Anforderungen an eine nachhaltige Integration zu stellen.¹⁰⁴

Die Bundesregierung sprach sich vorerst gegen eine Legalisierungserweiterung aus, da Geduldete vom Grundsatz her rückgeführt werden müssten. Es wurde mehrheitlich kein Handlungsbedarf gesehen eine scheinbare Regelungslücke zu senken.¹⁰⁵ Nach der

¹⁰⁰ Gesetzesantrag Schleswig-Holstein, BR-Drs. 773/11; Gesetzesantrag Niedersachsen, BR-Drs. 333/12, jeweils abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016).

¹⁰¹ BR-Drs. 505/12, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016).

¹⁰² BR, Gesetzesentwurf zur Änderung des AufenthG – BR-Drs. 505 (Beschluss), abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 22, 3.

¹⁰³ Vgl. Bericht nachhaltige Integration, siehe Anlage 21, 11, 14f.

¹⁰⁴ Vgl. Bericht nachhaltige Integration, siehe Anlage 21, 3.

¹⁰⁵ Vgl. BRg, Stellungnahme BT-Drs. 17/13424, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>>.

Ablehnung des Entwurfes vom Bundestag am 27.06.2013¹⁰⁶ legte die CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode dennoch fest, sich für eine zukunfts offene Bleiberechtsregelung einzusetzen.¹⁰⁷ Es erfolgte ein erneutes Aufgreifen des ursprünglichen Gedankens im Gesetzesentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 29.12.2014. Einerseits wurde die tatsächliche Aufenthaltsbeendigung von vollziehbar Ausreisepflichtigen angestrebt, die keinerlei Aussicht auf ein Bleiberecht haben. Andererseits galt es, diejenigen Geduldeten mit einem rechtmäßigen Aufenthaltsrecht zu belohnen, denen es trotz ihrer prekären aufenthaltsrechtlichen Lage gelungen war, sich nachhaltig in die hiesigen Lebensverhältnisse zu integrieren. Die Einführung des § 25b als dynamische abstrakt-generelle Bleiberechtsregelung sowie die Ausweitung der Adressaten des § 25a sollten dem Rechnung tragen.¹⁰⁸ Man rechnete mit rund 30.000 Personen, die in den nächsten Jahren ein Bleiberecht durch § 25b erhalten würden, wobei aufgrund fehlender statistischer Daten keine Angabe über die Zahl der potentiell Begünstigten vorliegt.¹⁰⁹

Insgesamt gab es eine positive Resonanz über das geplante Bleiberecht. An mancherlei Stelle wurde Kritik an der Rechtssystematik geübt. So beanstandeten nahezu alle Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf das konterkarierende Zusammenspiel mit der Ausweitung des § 11. Durch die Neuerung des § 11 unterfielen nahezu alle Geduldeten dem Einreise- und Aufenthaltsverbot, sodass ein Leerlaufen des neuen Bleiberechts befürchtet wurde.¹¹⁰ Der beschränkte

de> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 23, 12; vgl. *Brandt* – BT-Plenarprotokoll 17/250, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 24, 32218.

¹⁰⁶BT-Plenarprotokoll 17/250, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 24, 32222.

¹⁰⁷ Vgl. Koalitionsvertrag der CDU, CSU, SPD der 18. Legislaturperiode, abrufbar unter: <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>>, siehe Anlage 25, 108.

¹⁰⁸ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BR-Drs. 642/14, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 26, 23.

¹⁰⁹ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BR-Drs. 642/14, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 26, 26.

¹¹⁰ Vgl. *Brings/Oehl*, Stay or go, siehe Anlage 27, 2f; a.A. *Thym*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 113f.

Familiennachzug sorgte ebenfalls für Kritik¹¹¹ und die Versagungsformulierungen nach § 25b Abs. 2 warfen Fragen auf¹¹². Daraufhin sorgte der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 für eine Klarstellung durch die festgesetzte Regelaufhebung des Verbotes bei einem Anspruch nach § 25b. Zwar wurde der Forderung nach einem speziellen Aufenthaltstitel - § 25c – für das Nachgehen einer Berufsausbildung nicht entsprochen. Jedoch entschärfte eine längere Duldungserteilung bei einer Berufsausbildung in § 60a Abs. 2 die Problematik von Geduldeten auf dem Ausbildungsmarkt.¹¹³ In den Grundzügen entspricht die endgültige Fassung ansonsten dem Gesetzesentwurf. Das neue Bleiberecht trat zum 01.08.2015 in Kraft.¹¹⁴

5.2 Tatbestandsauslegung

Einem geduldeten Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b abweichend von § 5 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 erteilt werden, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse Deutschlands integriert hat. Eine nachhaltige Integration setzt regelmäßig die Erfüllung der Voraussetzungen in § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 voraus, falls hiervon nicht im Zuge des Abs. 3 abzusehen ist und keine Versagungsgründe nach Abs. 2¹¹⁵ vorliegen. Die Erteilungssperren des AufenthG wegen eines Einreise- und Aufenthaltsverbots (§ 11) oder eines Asylantrags, der als unbegründet abgelehnt wurde (§ 10 Abs. 3), sind nicht zwingend wirksam. So wird vom ersteren in der Regel nach § 11 Abs. 4 S. 4 und vom letzteren im Ermessen

¹¹¹ Vgl. *Brings/Oehl*, Integrated family, siehe Anlage 28, 1; vgl. ProAsyl, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 262.

¹¹² Vgl. *Martini-Emden*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 77f; Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 210, 219; ProAsyl, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 262; *Kliebe*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 106f; BAGFW, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, 164, jeweils abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4.

¹¹³ BRg, Unterrichtung BT-Drs. 18/4199, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 29, 1,4.

¹¹⁴ Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015, BGBl. I 2015, 1386.

¹¹⁵ Bloße Absatzangaben beziehen sich auf § 25b AufenthG.

nach Abs. 5 S. 2 abgesehen. Ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht für inländische Familienangehörige ist in Abs. 4 festgelegt.

5.2.1 Nachhaltige Integration

§ 25b ist als Soll-Vorschrift normiert und stellt damit sicher, dass einem Ausländer, der nachhaltig integriert ist, in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden muss. In welchem Falle eine nachhaltige Integration regelmäßig anzunehmen ist, definieren die Integrationsmerkmale aus Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5. Ein Absehen von der Titelerteilung ist nur in atypischen Situationen möglich, in denen ein Umstand in der Bedeutung so gewichtig ist, dass die erfüllten Regelvoraussetzungen ausgehebelt werden und im Gesamtergebnis ein Integrationsmangel verbleibt. Darüber hinaus ist dem Ausländer trotz einer unvollständigen Erfüllung der Regelvoraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren, wenn andere als in Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 aufgeführte, aber gleichbedeutende Integrationsleistungen die bestehenden Defizite aufwiegen.¹¹⁶ Denkbar dafür ist ein überdurchschnittliches und besonderes soziales Engagement.¹¹⁷ Ob ein atypischer Fall vorliegt, entscheidet sich nicht anhand verfassungs-, unions- oder völkerrechtlicher Gesichtspunkte, wie im Falle der Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1. Bei der Abwägung wird lediglich auf den Zweck der nachhaltigen Integration abgestellt.¹¹⁸

Um die Anwendung des § 25b zu öffnen, muss der Ausländer nach Abs. 1 S. 1 geduldet sein. Dem Wortlaut nach bezieht sich der Personenkreis nicht lediglich auf formell, sondern auch auf materiell Geduldete. Fraglich ist, ob unter Anwendung des Erst-Recht-Schlusses über den Wortsinn hinausgehend, Personen mit rechtmäßigem Status eine

¹¹⁶ Vgl. Zühlcke, in: HTK - § 25b Abs. 1 Allgemein; a.A. Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (109f).

¹¹⁷ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 42.

¹¹⁸ OVG NRW, Beschl. v. 21.07.2015 – 18 B 486/14, openJur 2015, 15303, Rn. 13.

Aufenthaltserlaubnis nach § 25b erhalten müssten¹¹⁹. Diese Auffassung würde dahingegen dem Zweck der Norm zuwiderlaufen. Gerade den lediglich Geduldeten soll eine Perspektive ermöglicht und damit die Kettenduldungen verringert werden. Erfasst werden aus diesem Grund lediglich Geduldete nach § 60a gemäß den allgemeinen Anwendungshinweisen (AAH)¹²⁰ zu §25b, Teil I.¹²¹

Hinsichtlich der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 enthält die Norm einerseits Erleichterungen und andererseits Verschärfungen. Von der Sicherung des Lebensunterhaltes nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 wird explizit abgesehen. Demensprechend gilt lediglich die Forderung einer überwiegenden Deckung nach Abs. 1 Nr. 3. Ebenfalls von der Visumspflicht gemäß § 5 Abs. 2 wird befreit. Verschärfungen ergeben sich dergestalt, dass eine Täuschung über die Identität, die eine Aufenthaltsbeendigung verzögert, sowie bestimmte Ausweisungsinteressen einer Titelerteilung nunmehr nicht regelmäßig (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1a und 2), sondern zwingend (Abs. 2 Nr. 1 und 2) entgegenstehen. Aus diesen Verschärfungen lässt sich gleichwohl nicht ableiten, dass § 5 in anderen, nicht aufgeführten Fällen unberücksichtigt bleibt.¹²² Die Möglichkeit des Absehens im Ermessen nach § 5 Abs. 3 bleibt ebenso unberührt gleichwie bei anderen humanitären Regelungen. Eine Benachteiligung, insbesondere gegenüber § 25a, wäre nicht ersichtlich.¹²³

5.2.2 Regelerteilungsvoraussetzungen

Der unbestimmte Rechtsbegriff der nachhaltigen Integration wird durch Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 näher definiert.

¹¹⁹ Vgl. *Fränkel*, in: Hfm § 25b Rn. 5.

¹²⁰ Allgemeine Anwendungshinweise des BMI zur Einfügung des § 25b AufenthG (AAH zu § 25b AufenthG), siehe Anlage 30.

¹²¹ So auch *Hailbronner*, in: AuslR – § 25b Rn. 10; vgl. VG Aachen, Beschl. v. 24.05.2016 –8 L 1025/15, abrufbar unter: <<http://www.justiz.nrw.de>> (Stand: 26.08.2016), Rn. 15; a.A. Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (108f).

¹²² Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 1 Nr. 2.

¹²³ Vgl. *Hailbronner*, in: AuslR – § 25b Rn. 12.

5.2.2.1 Voraufenthalt (Abs. 1 S. 2 Nr. 1)

Eine nachhaltige Integration setzt zunächst eine achtjährige Voraufenthaltsdauer voraus. Es wird unterstellt, dass dadurch ein stückweises Einfinden in die herrschenden Lebensbedingungen erfolgt.¹²⁴ Lebt der Antragsteller mit einem minderjährigen Kind in einer häuslichen Gemeinschaft, verkürzt sich die Frist auf 6 Jahre. Dem Wortlaut entsprechend ist es nicht notwendig, dass es sich um das eigene Kind handelt. Der Gesetzgeber hätte die Formulierung – wissentlich um den Streitpunkt aufgrund von § 104a Abs. 1 S. 1 –¹²⁵ anders wählen können, um den Tatbestand auf eigene Kinder zu reduzieren.¹²⁶ Auch aus der Gesetzesbegründung lässt sich nichts Gegensätzliches entnehmen.¹²⁷ Der Sinn für die Wartezeitverkürzung liegt in der Annahme, dass das Zusammenleben mit einem Kind integrationsdienlich ist. Um diesem Zweck gerecht zu werden, leuchtet es ein, dass zwischen Antragsteller und Kind zumindest ein der elterlichen Sorge ähnelndes Verhältnis bestehen muss.¹²⁸ Die Voraufenthaltsdauer ist ein starres, durch den Zeitablauf definiertes Integrationskriterium,¹²⁹ das der Ausländer, im Gegensatz zu anderen Integrationsleistungen, nicht beeinflussen kann. Dieser Voraussetzung ist daher weniger Gewicht zuzurechnen und bei einem Mangel durch andere Integrationsmerkmale vorrangig zu kompensieren.¹³⁰

Der Voraufenthalt kann geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis sein. Im Gesetzestext wurde keine der Rechtsstellungen priorisiert, sodass man annehmen kann, dass eine Duldung nur im Zeitpunkt der Antragstellung vorliegen muss. Den Anwendungshinweisen des BMI zufolge, zeige die Entstehungsgeschichte

¹²⁴ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 13.

¹²⁵ Hierzu BVerwG, Urt. v. 25.08.2009 – 1 C 20/08, abrufbar unter: <<http://www.bverwg.de>> (Stand: 27.08.2016), Rn. 17.

¹²⁶ Vgl. *Fränkel*, in: *Hfm* § 25b Rn. 8.

¹²⁷ Vgl. *Fränkel*, in: *Hfm* § 25b Rn. 8.

¹²⁸ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR*, § 25b Rn. 14.

¹²⁹ Vgl. *Maierhöfer*, *ZAR* 2014, 370 (375).

¹³⁰ Vgl. *Röder*, *Asylmagazin* 4-5/2016, 108 (109f).

hingegen, dass sich die Norm vor allem der Legalisierung unrechtmäßigen Aufenthalts widme. Nicht von dieser Intention erfasst sei es, Ausländern eine erneute Chance zu geben, die bereits länger eine Perspektive in Deutschland gehabt haben. Der geduldete Voraufenthalt solle folglich überwiegen (AAH zu § 25b, Teil II, B). Dem Zweck entsprechend kommt es darauf an, allen nachhaltig integrierten und aktuell Geduldeten nach Abs. 1 S. 1 eine Bleibeperspektive zu ermöglichen. Es leuchtet nicht ein, einen Ausländer, der es geschafft hat zeitweilig einen Aufenthaltstitel zu erlangen, gegenüber denjenigen zu benachteiligen, die dauerhaft im unrechtmäßigen Status verweilen.¹³¹ Einer Auffassung, die abweichend vom Wortlaut einen überwiegend geduldeten Voraufenthalt fordert, ist daher nicht zu folgen.¹³² Des Weiteren ist es dem Wortsinn entsprechend notwendig, dass sich der Ausländer ununterbrochen, mithin ohne jegliche Lücken, im Bundesgebiet befunden hat. Eine rein grammatische Auslegung hätte bei lediglich kurzen Unterbrechungen jedoch unverhältnismäßige Konsequenzen. Zur Vermeidung von Unbilligkeiten räumte die Gesetzesbegründung die Unschädlichkeit einer Unterbrechung von bis zu drei Monaten ein.¹³³ Darüberhinausgehende genehmigte Ausreisen, dürfen in Anlehnung an § 85 ein Jahr zumindest keinesfalls überschreiten.¹³⁴ Ebenfalls unbeachtlich sind erfolglose freiwillige Ausreisen im Zuge der Aufenthaltsbeendigung.¹³⁵

5.2.2.2 Demokratiebekenntnis (Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Alt.1)

Das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Tatbestandsmerkmal hielt zum 01.08.2015 erstmalig Einzug ins AufenthG.

¹³¹ Vgl. Bericht nachhaltige Integration, siehe Anlage 21, 11, 17f.

¹³² Im Ergebnis: Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (110); im Ergebnis: BRg auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Volker Beck, Juni 2016, Arbeits-Nr. 6/154, abrufbar unter: <<http://www.volkerbeck.de/wp-content/uploads/2016/07/SF154.pdf>> (Stand: 09.09.2016), siehe Anlage 31.

¹³³ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43; so auch AAH zu § 25b, siehe Anlage 30, Teil II, B.

¹³⁴ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 14.09.2015 - 7 B 10780/15.OVG, JurionRS 2015, 26038, Leitsatz.

¹³⁵ Vgl. Samel, in: B/D – § 25b Rn. 12.

Da die Gesetzesbegründung keine näheren Ausführungen enthielt, herrschten in der ersten Zeit Unklarheiten, ob die Vorgaben im Einbürgerungsrecht analog herangezogen werden können.¹³⁶ Sinn und Zweck in der Einbürgerung ist das Bekenntnis nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 StAG¹³⁷, um verfassungsfeindliche Personen, die eine Gefahr für die Staatsordnung darstellen, von der deutschen Staatsangehörigkeit auszuschließen.¹³⁸ Es ist allerdings fraglich, ob ein Bewerber um ein humanitäres Bleiberecht mit einem Einbürgerungskandidaten auf eine Stufe gestellt werden kann. Es stellt einen erheblichen Unterschied dar, ob eine Person mit allen Rechten und Pflichten ins Staatsvolk aufgenommen wird, oder ob es sich lediglich um eine befristete Aufenthaltserlaubnis handelt.¹³⁹ Eine negative Formulierung, wie in § 25a Abs. 1 Nr. 5, wäre eventuell vorzuzugewärtigen.¹⁴⁰ Gleichwohl ist das Bekenntnis sowohl im AufenthG als auch im StAG dem Schutz und der Gewähr der freiheitlich demokratischen Grundordnung geschuldet. Nur jemand, der diese Werteordnung kennt, ist fähig sich danach zu richten.¹⁴¹ Demgegenüber ist die politisch-demokratische Eingliederung einer der Hauptbereiche der Integration und daher essentielle Voraussetzung für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b.¹⁴² An einen erwachsenen, nachhaltig integrierten Ausländer kann demnach die Erwartung eines solchen Bekenntnisses gestellt werden¹⁴³. Dementsprechend ist auf die Vorschriften des Einbürgerungsverfahrens bei der Umsetzung zurückzugreifen. Zu bekennen sind die Grundsätze nach § 4 Abs. 2 BVerfSchG¹⁴⁴. Ein rein formelles Bekenntnis, das nicht der inneren Einstellung des Ausländers entspricht, ist nicht ausreichend. Bedeutend ist vielmehr die ernsthafte Hinwendung.¹⁴⁵ Dies setzt das Verständnis der

¹³⁶ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43; vgl. *Samel*, in: B/D – § 25b Rn. 14.

¹³⁷ Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) v. 22.07.1913, BGBl. III, 102-1.

¹³⁸ Vgl. VG Stuttgart, Ur. v. 20.04.2015 – 11 K 5984/14, openJur 2015, 11602, Rn. 44f.

¹³⁹ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 1 Nr. 2.3.

¹⁴⁰ Vgl. *Samel*, in: B/D – § 25b Rn. 14.

¹⁴¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 08.12.2008 - B 58/08, JurionRS 2008, 27137, Rn. 7.

¹⁴² Vgl. Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 203.

¹⁴³ Vgl. *Fränkel*, in: Hfm § 25b Rn. 16.; vgl. AAH zu § 25b, siehe Anlage 30, Teil II, C.

¹⁴⁴ Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) v. 20.12.1990, BGBl. I, 2954, 2970.

¹⁴⁵ Vgl. VG Stuttgart, Ur. v. 20.04.2015 – 11 K 5984/14, openJur 2015, 11602, Rn. 44f.

Grundprinzipien voraus, welches Sprachbarrieren oder abstrakte Begriffe erschweren. Um zu garantieren, dass der Antragsteller den Sinngehalt des Bekenntnisses erfasst hat, ist ein persönliches Gespräch, in dem auf die Verständnismöglichkeiten des Ausländers Rücksicht genommen wird, hilfreich.¹⁴⁶ Im Anschluss kann die schriftliche Erklärung erfolgen.¹⁴⁷ Zeugt das Verhalten des Ausländers von einem Lebenswandel, der der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widerspricht, ist ein wahrhaftiges Bekenntnis ausgeschlossen. Dies gilt bei besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteressen nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 bis 5, oder wenn der Ausländer verfassungsverstoßenden Bestrebungen i.S.v. § 11 Nr. 1 StAG oder Vereinigungen angehört (AAH zu § 25b, Teil II, C).

5.2.2.3 Rechts- und Gesellschaftsordnung (Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Alt. 2)

Ein weiteres Integrationsmerkmal ist die Kenntnis über Grundlagen der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung, welche erstmalig für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis vorausgesetzt wird. Der Gesetzestext sowie die Gesetzesbegründung nehmen keine Hinweise dahingehend vor, wie diese Kenntnisse nachzuweisen sind.¹⁴⁸ Orientierungshilfe geben an anderer Stelle im AufenthG die Regelungen über die Niederlassungserlaubnis in § 9 Abs. 2 Nr. 8 oder die Daueraufenthaltserlaubnis EU in § 9a Abs. 2 Nr. 4. Entsprechend dieser Vorschriften erfolgt ein Nachweis anhand der erfolgreichen Teilnahme am Integrationskurs gemäß § 44 oder anderweitig mittels entsprechendem Schulabschluss (Nr. 9.2.1.8 AVwV-AufenthG). Inwieweit dies gefordert werden kann, ist fraglich, zumal grundsätzlich kein Anspruch auf einen Integrationskurs nach § 44 Abs. 1 besteht.¹⁴⁹ Daher ist als Nachweis das Bestehen des Tests zum Orientierungskurs gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 2 IntV¹⁵⁰

¹⁴⁶ Vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 20.03.2014 – 11 K 4764/13, openJur 2014, 21783, Rn 45.

¹⁴⁷ Vgl. hierzu Innenministerium, Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung v. November 2015, siehe Anlage 32.

¹⁴⁸ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43.

¹⁴⁹ Vgl. VGH BW, InfAusIR 3/2016, 94 (95)

¹⁵⁰ Integrationskursverordnung v. 13.12.2004, BGBl. I, 3370.

ausreichend. Neben den zahlreichen Angeboten zur Weiterbildung durch die Medien bietet das BAMF in seinem Online-Testcenter eine gezielte sowie kostenfreie Vorbereitung, sodass die Aneignung der Kursinhalte auch ohne Orientierungskurs eigenständig möglich ist.¹⁵¹ Es ist auch durchaus zumutbar für den Ausländer die Mühen für die Erlangung der Kenntnisse und die Testgebühr von 25,00 €¹⁵² auf sich zu nehmen. Dies entspricht gerade dem Sinn und Zweck des Aufenthaltstitels: Dieser soll demjenigen gewährt werden, dem es trotz aufenthaltsrechtlicher Erschwernisse gelingt, sich nachhaltig zu integrieren (AAH zu § 25b, Teil II, D).

Im Gegensatz zu § 9 Abs. 2 S. 4 befinden sich in § 25b keine Ausnahmenvorschriften bei Krankheit oder Behinderung. Gleichwohl bleiben die zumindest erschwerten Bedingungen eines Geduldeten, der keinen Kursanspruch nach § 44 Abs. 1 besitzt, unberücksichtigt.¹⁵³ Wenn bei einem unbefristeten Aufenthaltstitel nach § 9 von den Kenntnissen der Gesellschafts- und Rechtsordnung abgesehen werden kann, so müsste dies doch erst recht im Zuge einer befristeten Aufenthaltserlaubnis möglich sein. Dies ließe eine planwidrige Regelungslücke vermuten, die durch die analoge Anwendung der krankheits- bzw. behindertenbedingten Ausnahmeregelungen aus § 9 Abs. 2 S. 3 bis 5 geschlossen werden müsste.¹⁵⁴ In den AAH zu § 25b, Teil II, D verweist das BMI daher auf die Regelungen des § 9. Die Gesetzesmaterialien zeigen jedoch, dass sich die Bundesregierung mit dieser Problematik bereits auseinandergesetzt hat und Ausnahmeregelungen von den Kenntnissen der Rechtsstaatsprinzipien kritisch betrachtet. Die Schwierigkeit für den Ausländer liege nicht in der Erlangung dieser Kenntnisse, sondern im Erlernen der Sprache. Folglich

¹⁵¹ Vgl. <<http://www.bamf.de/DE/Willkommen/Einbuengerung/OnlineTestcenter/online-testcenter-node.html>> (Stand: 09.09.2016), siehe Anlage 34.

¹⁵² Vgl. Durchführungshinweise Test, Leben in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2014/traegerrundschreiben-06_20141121_anlage-2.pdf?__blob=publicationFile>, siehe Anlage 35, 2.

¹⁵³ Vgl. Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 210f.

¹⁵⁴ Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (111).

würde lediglich vom letzteren in Abs. 3 abgesehen werden.¹⁵⁵ Es handelt sich demnach nicht um einen unbeabsichtigten Redaktionsfehler im Gesetzgebungsverfahren, sondern um eine willentliche Nichtberücksichtigung im Abweichungskatalog des Abs. 3. Folglich ist von einer analogen Anwendung nach § 9 Abs. 2 S. 4 abzusehen.¹⁵⁶ Das BMI hat sich in den AAH zu § 25b ebenso am Willen des Gesetzgebers zu orientieren. Diese sind daher nicht verbindlich für die Verwaltung.¹⁵⁷ Es besteht gleichwohl stets die Möglichkeit, mangelnde Kenntnisse in atypischen Fällen durch andere Integrationsleistungen aufzuwiegen.¹⁵⁸

5.2.2.4 Sicherung des Lebensunterhaltes (Abs. 1 S. 2 Nr. 3)

Die eigenständige Lebensunterhaltssicherung i.S.v. § 2 Abs. 3 ist grundlegende Voraussetzung für eine nachhaltige Integration und muss Ziel eines jeden Ausländers sein.¹⁵⁹ Abs. 1 S. 2 Nr. 3 regelt die grundsätzlichen Bestimmungen, von denen in den Fällen Abs. 2 S. 3 Nr. 1 bis 4 in der Regel und nach Abs. 3 zwingend abgesehen werden muss.

Die genaue Beurteilung, inwieweit der Lebensunterhalt eines Ausländers nach Maßgabe des § 2 Abs. 3 gesichert ist, erfolgt durch die Feststellung, ob ein Leistungsanspruch nach SGB II oder XII bestehen würde gemäß Nr. 2.3.4 AVwV-AufenthG. Dafür werden der Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft¹⁶⁰ und das anzurechnende Einkommen bzw. Vermögen gegenübergestellt. Hat der Ausländer einen Leistungsanspruch, unabhängig von einem tatsächlichen Bezug, ist der Lebensunterhalt nicht

¹⁵⁵ BRg, Unterrichtung, BT-Drs. 18/4199, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 29, 4.

¹⁵⁶ A.A. *Welte*, ZAR 2015, 376 (379).

¹⁵⁷ BRg auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Volker Beck, Juni 2016, Arbeits-Nr. 6/154, abrufbar unter: <<http://www.volkerbeck.de/wp-content/uploads/2016/07/SF154.pdf>> (Stand: 09.09.2016), siehe Anlage 31.

¹⁵⁸ Vgl. BRg, Unterrichtung, BT-Drs. 18/4199, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 29, 4.

¹⁵⁹ RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43.

¹⁶⁰ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43.

gedeckt. Öffentliche Leistungen aufgrund eigener Beitragsleistung sind nicht zu berücksichtigen.¹⁶¹ Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ein ungesicherter Aufenthaltsstatus die Arbeitssuche erschwert, ist eine überwiegende Deckung ausreichend.¹⁶² Erfasst werden Ausländer, die eine Beschäftigungserlaubnis nach § 32 BeschV erhalten haben, ihren Lebensunterhalt jedoch aufgrund des geringen Lohns oder der unregelmäßigen Beschäftigungsverhältnisse nicht vollständig decken können. Dies spiegelt die Realität eines Geduldeten wider.¹⁶³ Wann eine überwiegende Deckung vorliegt, ist gesetzlich nicht genau definiert. Gemäß des Wortlautes müssen mehr als 50 % des Bedarfes durch die eigene Erwerbstätigkeit gesichert sein.¹⁶⁴ Das BMI legt die Vorschrift in den AAH zu § 25b, Teil II E restriktiver aus und fordert eine „deutlich“ überwiegende, also großteilige Sicherung. Ein Blick in die Gesetzesmaterialien rechtfertigt dagegen keine derartige Interpretation. Stattdessen ist der Fokus, im Vergleich zu § 104a,¹⁶⁵ weniger stark auf die materielle Sicherung als auf eine sozio-kulturelle Integration gelegt.¹⁶⁶ Vielmehr sollte mit der zeitgleichen Modifikation des § 25a gerade eine weitere, von Hindernissen befreite Anwendung erzielt werden.¹⁶⁷ Eine über den Wortlaut hinausgehend restriktive Auslegung des § 25b kann daher nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen.¹⁶⁸ Im Hinblick darauf leuchtet es ein, dass dem Erfordernis einer überwiegenden Deckung gerecht wird, wenn das Einkommen aus Erwerbstätigkeit zumindest mehr als 50 % beträgt.¹⁶⁹ Wird selbst dieses Ziel nicht erreicht, genügt die Erwartung, dass der Ausländer

¹⁶¹ Vgl. AVwV-AufenthG zu Nr. 2.3.4, siehe Anlage 5.

¹⁶² RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43.

¹⁶³ Vgl. hierzu Statistisches Landesamt BW, siehe Tabelle 11 in Anlage 8, vgl. hierzu Migranten im Niedriglohnsektor, siehe Anlage 33, 63.

¹⁶⁴ Vgl. Innenministerium, Aktuelle Fragestellungen zu § 25b v. November 2015, siehe Anlage 36, 2.

¹⁶⁵ Vgl. hierzu RegE Richtlinienumsetzungsgesetz, BT-Drs. 16/5065, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand 15.09.2016), siehe Anlage 18, 202.

¹⁶⁶ Vgl. *Brings/Oehl*, Stay or go, siehe Anlage 27, 2.

¹⁶⁷ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43.

¹⁶⁸ Vgl. *Mantel*, Anmerkung zu den AAH des BMI § 25b, siehe Anlage 37, 2.

¹⁶⁹ Vgl. *Fränkel*, in: Hfm § 25b Rn. 12; vgl. *Hailbronner* in: AuslR – § 25b Rn. 20; vgl. *Röder*, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (111).

aufgrund der Schul-, Ausbildungs-, Einkommens- oder familiären Situation, seine Lebenshaltungskosten i.S.v. § 2 Abs. 3 zukünftig eigenständig finanzieren wird. Um eine solche Prognoseentscheidung treffen zu können, ist eine Gesamtschau aller Umstände¹⁷⁰ vorzunehmen, wobei ein jahrelanger Leistungsbezug von vornherein schädlich ist¹⁷¹. Insbesondere sind nachhaltige Bemühungen um eine wirtschaftliche Integration zu berücksichtigen sowie die erhöhte Chance auf eine Arbeitsstelle, die sich dem Ausländer mit der erteilten Aufenthaltserlaubnis aufzutun wird.¹⁷² Bei der Verlängerung des Titels müssten die erleichterten Bedingungen zur Arbeitssuche in die Bewertung mit einfließen, da der ursprüngliche Grund für die Anspruchsmilderung in dem Fall hinfällig ist.¹⁷³ Das Ziel bleibt stets eine vollständige Eigenbedarfsdeckung (AAH zu § 25b, Teil II, E).

Bei bestimmten Personengruppen ist ein tatsächlicher Sozialhilfebezug nach Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis 4 regelmäßig unschädlich für die Titelerteilung, solange er vorübergehend ist.¹⁷⁴ Die erschwerten Bedingungen ihrer besonderen Lebenssituation, aufgrund derer sie den Lebensunterhalt – vorerst - nicht decken können, werden bedacht. So ist zu erwarten, dass Studierende oder Auszubildende nach erfolgreichem Abschluss eine Beschäftigung finden oder Familien in der Lage sind ohne Leistungsbezug auszukommen, sobald der Mehrbedarf aufgrund minderjähriger Kinder entfällt. Begünstigt sind ebenfalls Alleinerziehende, solange es ihnen nach § 10 Abs. Nr. 3 SGB II¹⁷⁵ unzumutbar ist einer Beschäftigung nachzugehen oder Personen, die ihren bedürftigen Angehörigen pflegen. Hierbei ist die persönliche familiäre Beziehung relevant. Erforderlich sind haltbare Anzeichen dafür, dass der Leistungsbezug nicht fortdauern wird.¹⁷⁶ Im

¹⁷⁰ Hailbronner in: AusIR – § 25b Rn. 21.

¹⁷¹ Vgl. OVG Saarlouis, Beschl. v. 16.02.2016 – 2 A 109/15, abrufbar unter <<http://www.rechtsprechung.saarland.de>> (Stand. 29.8.2016), Nr. II b.

¹⁷² Vgl. Samel, in: B/D – § 25b Rn. 18.

¹⁷³ Vgl. hierzu AVwV-AufenthG zu Nr. 104a.5.3, siehe Anlage 5; in diese Richtung Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (114).

¹⁷⁴ Vgl. Welte, ZAR 2015, 376 (380f).

¹⁷⁵ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) v. 13.05.2011, BGBl. I, 850, 2094.

¹⁷⁶ Vgl. Hailbronner, in: AusIR § 25b Rn 23ff.

Gegensatz zur Parallelvorschrift in § 104a Abs. 6 ist die Behörde in ihrem Ermessen gebunden. Nur in atypischen Ausnahmefällen sind die genannten Personengruppen vom Aufenthaltstitel ausgeschlossen. Des Weiteren sorgt die Ausnahmeregelung in Abs. 3 dafür, dass Personen, die aufgrund einer Krankheit, Behinderung oder aus Altersgründen erwerbsunfähig sind, nicht von einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen werden.¹⁷⁷ Sie ähnelt der Ausnahmeregelung im Einbürgerungsrecht, § 10 Abs. 6 StAG. Altersbedingt befreit sind, in Anlehnung an § 104a Abs. 6, über 65-jährige Ausländer. Bei krankheits- oder behinderungsbedingter Erwerbsunfähigkeit sind ärztliche Atteste vorzulegen. Denkbar wäre dies auch in Folge eines Unfalls.¹⁷⁸ Die Befreiung unterliegt einer einzelfallgerechten Entscheidung (AAH zu § 25b, Teil IV).

5.2.2.5 Hinreichende mündliche Deutschkenntnisse (Abs. 1 S. 2 Nr. 4)

Die sprachliche Integration gilt als vollzogen, sobald der Ausländer hinreichende mündliche Deutschkenntnisse besitzt. Maßgabe dafür ist die Sprachstufe A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens, die dem Erfordernis in § 104 Abs. 1 Nr. 2 gleicht. Diese grundlegende Sprachverwendung beinhaltet eine einfache Ausdrucksfähigkeit und ein einfaches Verständnis in vertrauten Alltagssituationen. Die Vorlage eines standardisierten Sprachzertifikates oder die persönliche Vorsprache sind nicht erforderlich, wenn bei bisherigen Gesprächen mit den Behörden kein Dolmetscher nötig war oder die berufliche bzw. schulische Ausbildung einen Nachweis ersetzt.¹⁷⁹ Ein Absehen des Spracherfordernisses ist nach Abs. 3 möglich.

¹⁷⁷ Vgl. *Fränkel*, in: Hfm § 25b Rn. 16.

¹⁷⁸ Vgl. VG Göttingen, Asylmagazin 7/2016, 233ff.

¹⁷⁹ Hierzu ausführlich RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 43f.

5.2.2.6 Tatsächlicher Schulbesuch (Abs. 1 S. 2 Nr. 5)

Zuletzt gehört zu einer nachhaltigen Integration die bildungspolitische Eingliederung, die durch den Schulbesuch eines Kindes nachgewiesen wird. Unverzichtbar ist, dass dieser anhaltend und dahingehend ununterbrochen vorliegt.¹⁸⁰ Es zeigt die Bereitschaft der Familie sich für die Förderung und Integration des Kindes nachhaltig einzusetzen und an der Gesellschaft teilzunehmen. Zur hinreichenden Beurteilung sind gemäß den AAH zu § 25b, Teil III, H die aktuelle Schulbescheinigung und ein Zeugnis des letzten Jahres erforderlich. Bei mehrfachem unentschuldigtem Fernbleiben vom Unterricht ist individuell festzustellen, inwieweit dies schädlich für die bezweckte bildungspolitische Integration ist. Bei ernsthaften und fehlzeitenbedingten Zweifeln daran, dass sich das Kind sprachlich und sozial eingliedern wird und den angestrebten Schulabschluss erreicht, ist von einer Verfehlung des Zweckes auszugehen. Ein tatsächlicher Schulbesuch liegt in einem solchen Fall nicht vor.¹⁸¹ Das entstehende Integrationsdefizit ist zu gewichtig, als dass es in der Abwägung nach Abs. 1 S. 2 ausgeglichen werden könnte. Die nachhaltige Integration ist in Folge dessen ausgeschlossen.¹⁸²

5.2.3 Versagungsgründe

Selbst wenn eine nachhaltige Integration nach Abs. 1 vorliegt, sind in Abs. 2 Nr. 1 und 2 Versagungsgründe geregelt, die die Titelerteilung zwingend ausschließen.

¹⁸⁰ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 29.

¹⁸¹ VGH BW, Beschl. v. 29.07.2008 – 11 S 158/08, *openJur* 2012, 60661, Rn. 15.

¹⁸² Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 29; vgl. AAH zu § 25b, siehe Anlage 30, Teil III, H.

5.2.3.1 Verhinderung oder Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung (Abs. 2 Nr. 1)

Der Gesetzgeber sanktioniert drei Handlungen mit dem Ausschluss von der Aufenthaltserlaubnis, um Ungerechtigkeiten gegenüber gewissenhaften Ausländern zu verhindern:¹⁸³ Zum einen sind wissentlich und willentlich falsche Angaben schädlich, sofern sie für die Aufenthaltsbeendigung erheblich sind. Hierunter fallen personenbezogene Daten wie Alter, Nationalität oder Familienstand.¹⁸⁴ Dabei wird die Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit als Versagungsgrund hervorgehoben. Die Gewissheit über die Staatszugehörigkeit und Personalien sind höchstrelevant, wenn nicht sogar am bedeutsamsten für die tatsächliche Rückführung. Ohne das Zutun des Betroffenen grenzt die Identitätsfeststellung nahezu an der Unmöglichkeit.¹⁸⁵ Um die notwendige Zusammenarbeit zwischen Behörde und Ausländer hervorzurufen, wurde die Mitwirkungspflicht in § 48 Abs. 3 niedergeschrieben. Daran knüpft Abs. 2 Nr. 1 Alt. 3 an.¹⁸⁶ Dem Wortlaut entsprechend ist das bloße Unterlassen dieser Pflicht für eine Verletzung ebenfalls umfasst.¹⁸⁷ Nach herrschender Meinung sind lediglich Handlungen berücksichtigungsfähig, die allein kausal für das Ausreisehindernis sind.¹⁸⁸ In der Praxis ist diese Abgrenzung aufgrund der Komplexität von mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen eines Fehlverhaltens problematisch.¹⁸⁹

Fraglich ist, ob durch die Formulierung des Versagungspassus im Präsens in Abs. 2 Nr. 1 lediglich Aktuelles zu berücksichtigen ist. Zieht man vergleichbare Bleiberechtsnormen für die systematische Auslegung heran,

¹⁸³ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 44.

¹⁸⁴ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 32.

¹⁸⁵ Vgl. *Martini-Emden*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 78.

¹⁸⁶ Vgl. *Welte*, ZAR 2015, 376 (381f).

¹⁸⁷ Vgl. *Zühlcke*, in: *HTK* - § 25b Abs. 2 Nr. 2; a.A. vgl. *Fränkel*, in: *HfM* § 25b Rn. 22.

¹⁸⁸ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016) siehe Anlage 2, 44.

¹⁸⁹ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 32.

fällt auf, dass sich die Ausschlussklausel in § 25 Abs. 5 trotz der lautenden Gegenwartsform auf vergangenes Verschulden bezieht.¹⁹⁰ Man könnte annehmen, dass § 25b als humanitärer Aufenthaltstitel denselben Zweck verfolgt und dergestalt auf dieselbe Art und Weise ausgelegt wird. In diesem Fall wären zurückliegende Fehlritte berücksichtigungsfähig. Bei näherer Betrachtung unterscheiden sich die Normen jedoch in ihrem Zweck. § 25b verfolgt die nachhaltige Integration als vordergründiges Ziel, die der Ausländer durch Integrationsmerkmale beweist.¹⁹¹ Dagegen stellt § 25 Abs. 5 in erster Linie ein humanitäres Auffangrecht dar.¹⁹² Von einer einheitlichen Auslegung kann nach Sinn und Zweck der Vorschriften daher nicht ausgegangen werden.¹⁹³ Nichtsdestotrotz liefern die Ausschlussklauseln ähnlichen Inhalts in §§ 25 Abs. 5 und 104a Anhaltspunkte dafür, ob eine weitere oder restriktivere Auslegung der Formulierung in 25b vorzunehmen ist. So sieht § 25 Abs. 5 eine beispielhafte Aufzählung der Tatbestände vor und § 104a schließt durch seine Vergangenheitsform ausdrücklich zurückliegende Fehlritte ein. Währenddessen sind die Versagungsgründe in § 25b abschließend¹⁹⁴ sowie im Präsens ausgestaltet. Dies spricht im Vergleich für eine restriktivere Auslegung,¹⁹⁵ sodass man annehmen könnte, dass vergangene Pflichtverletzungen komplett unberücksichtigt bleiben sollen. Dem ist entgegen zu halten, dass sich die Wichtigkeit von rechtstreuem Verhalten durch das gesamte AufenthG zieht und der Gesetzgeber dadurch zum Ausdruck bringt, welch großes Gewicht dies in der Bleibeentscheidung hat. Es wäre nicht Sinn und Zweck der Norm, Unrecht durch einen Aufenthaltstitel zu prämiieren. Zwar soll langjährig Geduldeten eine gesicherte Aufenthaltsperspektive ermöglicht werden, allerdings nicht anhand eines anspruchslosen Legalisierungsprogramms, das das Problem der Kettenduldung ausradiert.¹⁹⁶ Vielmehr soll § 25b

¹⁹⁰ Siehe Ausführungen in 4.2.

¹⁹¹ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 33.

¹⁹² Vgl. *Maierhöfer*, *ZAR* 2014, 370 (377).

¹⁹³ A. A. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 33.

¹⁹⁴ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 30.

¹⁹⁵ Vgl. *Fränkel*, in: *Hfm* § 25b Rn. 21.

¹⁹⁶ Vgl. *Fränkel*, in: *Hfm* § 25b Rn. 1.

nachhaltig Integrierten ein Bleiberecht verschaffen und diejenigen davon ausschließen, deren Aufenthalt im Bundesgebiet lediglich auf einer Täuschung fußt.¹⁹⁷ Auch die Gesetzesbegründung zeigt auf, dass kein amnestieartiges Vergessen von vergangenem Fehlverhalten vorgesehen ist.¹⁹⁸ Andererseits bringt sie jedoch zum Ausdruck, dass ein permanentes und vergeltendes Festhalten an zurückliegender Rechtsuntreue ebenfalls nicht zweckgemäß ist. Der Gesetzgeber möchte somit einen Mittelweg einschlagen: Ist ein vergangener Fehler nicht allein kausal für das Ausreisehindernis und wirkt er aufgrund dessen nicht mehr in die Gegenwart fort,¹⁹⁹ so besteht die Möglichkeit zur Umkehr und zur Lösung langjähriger ineffektiver Verfahren.²⁰⁰ Diese Art von Pflichtwidrigkeit bleibt unberücksichtigt. Liegt allerdings eine alleinige Kausalität zwischen Verfehlung und Abschiebungshindernis vor, findet sie Beachtung.

Ob ebendas im Rahmen der zwingenden Versagung nach Abs. 2 Nr. 1 oder der Integrationsabwägung nach Abs. 1 S. 2 geschieht, wurde in der Gesetzesbegründung nicht dargelegt. Zur Entscheidungsfindung wird sich auf die vorherige Feststellung berufen, dass im Gegensatz zu den anderen Bleiberechtsregelungen eine großzügigere Auslegung vorzunehmen ist. Daraus folgt, dass die für das Abschiebungshindernis allein kausale zurückliegende Verfehlungen lediglich in die Gesamtabwägung der nachhaltigen Integration nach Abs. 1 S. 2 einfließen. Zu einer Versagung kommt es regelmäßig dann, wenn das Fehlverhalten in Art und Dauer so gewichtig ist, dass es die Integrationsleistungen aus Abs. 1 Nr. 1 bis 5 überwiegt.²⁰¹

¹⁹⁷ Vgl. *Samel* in: B/D, § 25b Rn. 31.

¹⁹⁸ RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 44.

¹⁹⁹ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 2 Nr. 2.

²⁰⁰ RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 44.

²⁰¹ OVG NRW, Beschl. v. 21.07.2015 – 18 B 486/14, openJur 2015, 15303, Rn. 18; a. A. *Röder*, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (113).

5.2.3.2 Ausweisungsinteresse (Abs. 2 Nr. 2)

Liegt ein schweres oder besonders schweres Ausweisungsinteresse i.S.v. § 54 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2 vor, führt dies zwangsläufig zur Titelversagung. Hierbei sind lediglich eigene Straftaten schädlich, im Gegensatz zur umstrittenen Bestimmung in § 104a Abs. 3^{202, 203} Andere Straffälligkeiten als in Abs. 2 Nr. 2 genannte, bleiben nicht außer Betracht. Vielmehr finden sie im Rahmen der Regelversagung in § 5 Abs. 1 Nr. 2 Berücksichtigung.²⁰⁴ Dies gilt trotz des Wortlautes in der Gesetzesbegründung, der sich auf § 54 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 bezieht,²⁰⁵ ebenso für Verstöße nach § 54 Abs. 2 Nr. 9.²⁰⁶ Eine andere Auffassung würde dem Zweck der Vorschrift zuwiderlaufen: Nur Ausländer, die sich vorbildlich an die Rechtsordnung halten, sollen mit einer Aufenthaltserlaubnis belohnt werden.²⁰⁷ Darüber hinaus lässt sich rechtsuntreues Verhalten nicht mit einer nachhaltigen Integration in Recht und Gesellschaft vereinbaren und schließt diese grundsätzlich aus.²⁰⁸ Ein Absehen kommt im Rahmen des § 5 Abs. 3 S. 2 in Betracht. Darüber hinaus ist die Tolerierung bestimmter Geldstrafen, im Gegensatz zu §§ 25a, 104a, nicht im Gesetzestext aufgenommen. Aufgrund der Historie wird deutlich, dass dies ursprünglich vorgesehen war. Die Formulierung in Tagessätzen war jedoch nicht mit den Neuerungen im Ausweisungsrecht kompatibel und wurde daher beseitigt. Folglich leuchtet es ein, von den ursprünglich beabsichtigten Straftaten abzusehen. Ungeachtet dessen fließen jegliche Straffälligkeiten – ebenso Täuschungshandlungen nach Abs. 2 Nr. 1 – in die nachhaltige Integrationsabwägung nach § 25b Abs. 1 S. 2 mit ein.²⁰⁹

²⁰² Vgl. hierzu *Welte*, ZAR 2011, 94 (94-97);

²⁰³ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 38.

²⁰⁴ Siehe Ausführung in 5.2.1.

²⁰⁵ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 45.

²⁰⁶ Vgl. *Samel*, in: B/D – § 25b Rn. 33; vgl. OVG NRW, Beschl. v. 21.07.2015 – 18 B 486/14, openJur 2015, 15303 Rn. 22.

²⁰⁷ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 45.

²⁰⁸ Vgl. *Deibel*, ZAR 2011, 241 (242).

²⁰⁹ Vgl. *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 37; vgl. OVG NRW, Beschl. v. 21.07.2015 – 18 B 486/14, openJur 2015, 15303, Rn. 23; a. A. *Röder*, *Asylmagazin* 4-5/2016, 108 (113f).

5.2.4 Abgeleitete Aufenthaltsrechte Familienangehöriger

Inländischen Ehegatten bzw. Lebenspartnern sowie minderjährigen ledigen Kindern, die mit dem Begünstigten nach Abs. 1 in einer familiären Lebensgemeinschaft leben, soll nach § 25b Abs. 4 ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Vorschrift gewährt den Schutz der Familie i.S.v. Art. 6 GG und Art 8 EMRK²¹⁰ als Leitlinien des AufenthG²¹¹. Für sie gelten dieselben Voraussetzungen und Versagungsgründe, abgesehen von Aufenthaltszeit und -status. Als Sollvorschrift muss die Aufenthaltserlaubnis regelmäßig erteilt werden, wenn keine atypische Ausnahmesituation vorliegt. Es handelt sich um eine akzessorische Aufenthaltserlaubnis, die mit dem Fortbestehen der familiären Lebensgemeinschaft steht und fällt.²¹² Der Begriff definiert sich als Beistands- und Betreuungsgemeinschaft und setzt, im Unterschied zur häuslichen Lebensgemeinschaft nach Abs. 1 S. 2 Nr. 1, nicht zwangsläufig das Zusammenwohnen voraus.²¹³ Ob eine solche Beziehung besteht, muss im Einzelfall entschieden werden.²¹⁴ Ein unabhängiges Aufenthaltsrecht können Ehegatten bzw. Lebenspartner nach § 31 erhalten. Der für volljährige Kinder geltende § 34 ist nicht aufgeführt. Folglich würden Kinder mit der Volljährigkeit keine Verlängerung nach Abs. 4 und auch keine eigenständige Aufenthaltserlaubnis nach § 34 ableiten können. Aus der Stellung des Verweises auf § 31 am Ende des Abs. 4 könnte geschlossen werden, dass dieser auch auf das minderjährige Kind Anwendung findet.²¹⁵ Dem ist nicht zu folgen. Die Möglichkeit eines Verweises auf § 34 wurde bewusst unterlassen. Ebenfalls sind minderjährige Kinder nach dem Wortsinn in der Gesetzesbegründung von § 31 ausgeschlossen.²¹⁶ Vielmehr soll das Kind einen elternunabhängigen Weg gehen und

²¹⁰ Vgl. *Samel*, in: B/D – § 25b, Rn. 37.

²¹¹ Siehe Ausführungen in 3.3.

²¹² Vgl. *Welte*, ZAR 2015 376 (383).

²¹³ vgl. *Wunderle*, in: B/D – § 25a, Rn. 25, vgl. *Welte*, ZAR 2015 376 (383).

²¹⁴ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 4 Nr. 2.2.

²¹⁵ VGH BW, Beschl. 02.12.2015 –11 S 2155/15, openJur 2015, 21323, Rn. 9.

²¹⁶ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 45.

insbesondere von §§ 25a, 25b Gebrauch machen.²¹⁷ Eine andere Auffassung lässt den Willen des Gesetzgebers außer Betracht. Ebenfalls entspricht es dem Zweck der Norm die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht großzügig auszuweiten, sondern angemessen auf den Personenkreis mit einer eigenständigen nachhaltigen Integration zu reduzieren. § 31 ist dergestalt nicht auf minderjährige Kinder anzuwenden.²¹⁸

5.3 Rechtsfolgen

Mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b öffnet sich eine neue Verfestigungs- und Integrationsperspektive. Der Titel wird auf maximal zwei Jahre befristet, berechtigt zur Erwerbstätigkeit nach Abs. 5 und zur Teilnahme am Integrationskurs nach § 44 Abs. 1 Nr. 1c. Der Familiennachzug aus dem Ausland regelt sich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 27ff, wobei § 29 Abs. 3 lediglich den Nachzug zu Begünstigten nach Abs. 1 - und diesen eingeschränkt - zulässt. In der vorherigen Fassung war er gänzlich ausgeschlossen²¹⁹ und sorgte wegen vermeintlicher Unvereinbarkeit mit Art. 6 GG, Art. 8 EMRK oder der EU-Richtlinie über die Familienzusammenführung²²⁰ für vermehrte Kritik.²²¹ Befürworter sehen die Beschränkungen im befristeten Charakter der Aufenthaltserlaubnis gerechtfertigt.²²² Dienlich sind die Einschränkungen dem ursprünglichen Zweck: §§ 25b sowie 25a sind auf bereits im Inland befindliche Ausländer ausgelegt und sollen grundsätzlich nicht zum weiteren Zuzug ins Bundesgebiet veranlassen.²²³ Obwohl im Vergleich zu

²¹⁷ Vgl. BRg, Unterrichtung, BT-Drs. 18/4199, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 29, 4.

²¹⁸ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 4 Nr. 1, a.A. *Röder*, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (115).

²¹⁹ Vgl. BR, Gesetzesentwurf zur Änderung des AufenthG, BT-Drs. 17/13424, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 23, 11; vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 46.

²²⁰ Vgl. *Fränkel*, in: HfM § 25b Rn. 28.

²²¹ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 725ff.

²²² Vgl. *Deibel*, 2013, 411 (413).

²²³ Vgl. *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR, Rn. 724.

den ursprünglichen Regelungen eine Öffnung des Familiennachzugs stattfand, bleiben die Beschränkungen ein Streitpunkt.²²⁴

6 Datenbefragung zu § 25b AufenthG

Nachdem das neue Bleiberecht rechtlich untersucht wurde, stellt sich die Frage, inwieweit es in der Verwaltungspraxis tatsächlich zur Anwendung kommt und damit einen Beitrag zur Lösung von Kettenduldungen leistet. Angaben aus dem Ausländerzentralregister über die bisher erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b liegen zurzeit nicht vor.²²⁵ Ein Indiz für die Anwendung der Neuregelung stellt die signifikante Reduzierung der Langzeitgeduldeten um ein Drittel seit Ende des letzten Jahres dar.²²⁶ Aufgrund der vielen Einflussfaktoren ist eine belegbare Erklärung mit § 25b jedoch kaum möglich. Um eine fundierte Aussage über die praktische Relevanz des § 25b zu treffen, ist eine quantitative Datenerhebung über die bisherige Anwendung in BW durchgeführt worden.

Die Befragung erreichte die unteren ABH erstmalig am 21.07.2016, woraufhin eine Erinnerung am 02.09.2016 mit Hinweis auf den Einsendeschluss am 20.09.2016 verschickt wurde.²²⁷ Sie ersuchte Auskünfte über die Anzahl der gestellten Anträge, Erteilungen, Ablehnungen und die ausstehenden Fälle zu § 25b. Ebenfalls wurden die Eckdaten wie Staatsangehörigkeit, Alter, Geschlecht und die Voraufenthaltsdauer der Personen sowie Ablehnungsgründe bzw. die Probleme ausstehender Fälle erfragt. Die Auskunft über die Gesamtzahl der Geduldeten in den jeweiligen unteren ABH konnte nicht über das BAMF erfolgen, sodass eine nachträgliche Anfrage an die unteren ABH am 12.09.2016 gestellt wurde.²²⁸ Um Repräsentativität anzustreben, richtete sich die Befragung an alle 133 untere ABH in BW. Die Rücklaufquote

²²⁴ Vgl. *Brings/Oehl*, Integrated family, siehe Anlage 28, 1.

²²⁵ Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 24.

²²⁶ Vgl. Auszüge aus dem Ausländerzentralregister, 31.08.2016, siehe Anlage 38.

²²⁷ Vgl. Datenbefragung § 25b, Befragung, siehe Anlage 39, 1, 2.

²²⁸ Vgl. Datenbefragung § 25b, Befragung, siehe Anlage 39, 3.

beträgt 60 %, wobei 71 ABH an der ersten und 47 ABH an der nachträglichen Befragung teilnahmen.²²⁹

Im Ergebnis wurden in 71 ABH mindestens 152 Anträge auf § 25b gestellt, wobei in 28 ABH keine Antragstellung erfolgte. Von den Geduldeten, die aufgrund ihrer langen Voraufenthaltsdauer in Betracht kommen, haben mindestens 7,8 % die Erlaubnis beantragt. Eine starre Hochrechnung auf die Gesamtantragszahl in BW lässt mindestens 483 Antragstellungen seit Erlass vermuten.²³⁰ Es wurden insgesamt 89 Aufenthaltserlaubnisse, durchschnittlich 1,25 pro ABH, erteilt.²³¹ Die häufigsten Erteilungen traten absolut im Rems-Murr-Kreis mit 10 Erteilungen²³² und relativ in Geislingen an der Steige mit 24% der dortigen Geduldeten auf²³³. In 40 von 71 ABH wurde keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b erteilt. Die nachträgliche Befragung erfasste 8.355 Duldungsinhaber, von denen 59 eine Aufenthaltserlaubnis erhielten. Hieraus kann geschlossen werden, dass es bisher 255 Erteilungen in BW gab.²³⁴ Der durchschnittliche Begünstigte ist 36 Jahre alt und hat einen Voraufenthalt in Deutschland von 16 Jahren.²³⁵ Am stärksten vertreten ist die irakische mit 24 % und am zweitstärksten die kosovarische Staatsangehörigkeit mit 11 %. 56 % der Aufenthaltserlaubnisse wurden an männliche Personen vergeben²³⁶.

In 13 Behörden wurden 100 % der geprüften Fälle positiv beschieden, während in 8 ABH die Erteilungsquote ein Drittel oder weniger beträgt. Der Teil der negativ beschiedenen Anträge beläuft sich bei 8 Behörden auf mindestens 50 %.²³⁷ Insgesamt kam es zu 29 negativ beschiedenen Fällen.²³⁸ Die Angabe der Ablehnungsgründe erfolgte unvollständig, sodass hierzu nur Tendenzen aufgezeigt werden können. In 13 von 29 Fällen stellt

²²⁹ Datenbefragung § 25b, Aufstellung Ergebnisse, siehe Anlage 40.

²³⁰ Datenbefragung § 25b, Aufstellung Ergebnisse, siehe Anlage 40.

²³¹ Datenbefragung § 25b, Gesamtergebnisse, siehe Anlage 41, 2.

²³² Datenbefragung § 25b, Fallzahlen nach § 25b, siehe Anlage 42.

²³³ Datenbefragung § 25b, Erteilungsquoten, siehe Anlage 43.

²³⁴ Datenbefragung § 25b, Aufstellung Ergebnisse, siehe Anlage 40.

²³⁵ Datenbefragung § 25b, Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b, siehe Anlage 44, 3.

²³⁶ Datenbefragung § 25b, Merkmale, siehe Anlage 45, 1-4.

²³⁷ Datenbefragung § 25b, Gesamtergebnisse, siehe Anlage 41.

²³⁸ Datenbefragung § 25b, Aufstellung Ergebnisse, siehe Anlage 40.

der Versagungsgrund aus Abs. 2 Nr. 1 den Ablehnungsgrund. Dies bestätigt die Erfahrungen mit den bisherigen Bleiberechtsregelungen.²³⁹ Weitere Probleme sind mehrheitlich die Lebensunterhaltsdeckung nach Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und die Kenntnisse der deutschen Sprache nach Abs. 1 S. 2 Nr. 4.²⁴⁰ Denkbar wäre, dass die teilweise Öffnung der Integrationskurse diese Problematik verringern wird.

7 Diskussion der Ergebnisse

Das folgende Kapitel beleuchtet die erarbeiteten Erkenntnisse kritisch, bevor eine abschließende Einschätzung über die Relevanz des § 25b für die Kettenduldungsproblematik vorgenommen wird.

7.1 Erfordernis des § 25b AufenthG

Es stellt sich die Frage, inwieweit der Bedarf einer neuen Bleiberechtsregelung in Form des § 25b tatsächlich besteht. Der bereits erläuterte Bleiberechtskatalog des deutschen Ausländerrechts zeigt, dass die bisherigen Lösungsansätze durchaus ihren Beitrag zur Schmälerung von Langzeitduldungen leisten bzw. geleistet haben. Insbesondere im Zuge des IMK-Beschluss vom 17.11.2006 und der Altfallregelung nach §§104a, b nahmen Kettenduldungen in den Jahren 2006 bis 2009 signifikant um ca. 43 % ab.²⁴¹ Gleichwohl erhöhte sich die Zahl der Kettengeduldeten in den Jahren 2011 bis 2015²⁴² aufgrund der Stichtagsabhängigkeit. Demgegenüber sind §§ 18a, 25a zwar zukunfts offen, privilegieren jedoch einen engen Personenkreis. Aktuell besitzen 140²⁴³ Ausländer nach § 18a

²³⁹ Vgl. Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 83-85; Expertise zum IMK-Beschluss, siehe Anlage 46, 9f.

²⁴⁰ Datenbefragung § 25b, Ablehnungen bzw. Fälle in Bearbeitung, siehe Anlage 47.

²⁴¹ Langzeitgeduldete 2006: 99.087, Langzeitgeduldete 2009: 56.963, BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/2269, abrufbar unter <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 20.09.2016), siehe Anlage 20, 12f.

²⁴² Vgl. Auszüge aus dem Ausländerzentralregister, 31.08.2016, siehe Anlage 38.

²⁴³ Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 11.

und ca. 4.200²⁴⁴ Ausländer nach § 25a eine Aufenthaltserlaubnis. Naturgemäß liefern die beschriebenen Ansätze keine umfassende Lösung. Allerdings stellt § 25 Abs. 5 i.V.m. Art. 8 EMRK eine Auffangnorm für jedweden langfristig geduldeten Ausländer dar. Weder Stichtag, Alter noch Qualifikation schließen Geduldete von einem Bleiberecht nach § 25 Abs. 5 aus. In der Theorie kann hiermit jede Lücke geschlossen werden, die andere Bleiberechtsregelungen aufwerfen. Darüber hinaus gewährleistet das Bleiberecht durch seinen verdeckten Charakter die Steuerungsfähigkeit des AufenthG. Im Vorteil zu offenkundigen Legalisierungsregelungen wie § 25b, wird die Schaffung eines Anreizes zu unerwünschter Zuwanderung dadurch unwahrscheinlicher.²⁴⁵ Voraussetzung für eine solche Anwendung des § 25 Abs. 5 i.V.m. Art. 8 EMRK ist das Abwenden von einer restriktiven Auslegung des Verschuldens und der Regelerteilungsvoraussetzungen aus § 5 hin zu einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung und flexiblen Auslegung des Schutzes des Privatlebens.²⁴⁶ Gleichwohl zeigt die Praxis, dass insbesondere die Problematik der Passlosigkeit viele Ausländer von einem rechtmäßigen Aufenthalt ausschließt²⁴⁷. So hat § 25 Abs. 5 mit rund 49.200 Inhabern²⁴⁸ zwar Relevanz, trägt dennoch nicht abschließend dazu bei, dass der Kettenduldungsproblematik begegnet wird.²⁴⁹ Verwurzelungsfälle oder Fälle Faktischer Integration, die durch das Netz des § 25 Abs. 5 i.V.m. Art. 8 EMRK gefallen waren, fanden sich zunehmend vor den Gerichten wieder. Trotz des Auffangcharakters von § 25 Abs. 5 ist durch die lückenhafte Rechtspraxis und aus integrationspolitischen und wirtschaftlichen Gründen demnach ein alters- und stichtagsungebundenes Bleiberecht in Form des § 25b notwendig.²⁵⁰

²⁴⁴ Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 24.

²⁴⁵ Vgl. Thym, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 25.

²⁴⁶ Vgl. Maierhöfer, ZAR 2014, 370 (377); vgl. Heinhold in: Hohenheimer Tage, 502 (513).

²⁴⁷ Vgl. Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 72, 85.

²⁴⁸ Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 22.

²⁴⁹ Vgl. Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 91ff.

²⁵⁰ Vgl. Bericht nachhaltige Integration, siehe Anlage 21, 14; a.A. Thym, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 115f.

7.2 Erfolgsverbessernde Maßnahmen

Die Einführung und Ausgestaltung des § 25b ist grundsätzlich ein positiver Schritt. Im Folgenden wird auf Schwächen hingewiesen, die mit der Neuregelung verbunden sind. Im Zuge dessen werden erfolgsverbessernde Maßnahmen erwogen.

7.2.1 Informationspolitik

Die bisherige Relevanz des § 25b wird von der Bundesregierung als gering eingeschätzt.²⁵¹ Die Ergebnisse der durchgeführten Datenbefragung bestätigen, dass die Norm zumindest in BW wenig Anklang gefunden hat. Ein denkbarer Grund hierfür ist eine unzureichende Integration der Adressaten, sodass die Voraussetzungen von vornherein nicht erfüllt werden können. Fraglich ist demnach, ob es sich um unrealistische Anforderungen handelt und diese daher gesenkt werden müssten. Insgesamt spiegelt die Norm eine materiell, beruflich, sprachlich und sozial integrierte Person wieder, die sich an die Rechtsordnung hält, gesellschaftlich und kulturell Teil hat, Verantwortung trägt und sich zu den politischen Ansichten der Bundesrepublik bekennt. Dieser Integrationskatalog ist gut geeignet, das Profil eines integrierten Ausländers abzubilden. Darüber hinaus wirkt es Anreizen zu Rechtsverletzungen und unerwünschter Zuwanderung entgegen. Dem Zweck entsprechend ist ein generelles Herunterschrauben der Anforderungen demnach nicht anzustreben. Für einen Vergleich ist die Altfallregelung § 104a heranzuziehen, die in ihrem Anspruch weniger flexibel ausgestaltet war und dennoch einen hohen Zulauf in Form von ca. 5.000 Anträgen in den ersten vier Monaten fand²⁵². Die durch die Datenbefragung festgestellte durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Begünstigten von 16 Jahren

²⁵¹ Vgl. BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 24.

²⁵² BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 16/8362, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 24.09.2016), siehe Anlage 48, 2.

bestätigt, dass § 25b sogar einen weiteren Personenkreis erfasst. Viele Ausländer waren aufgrund ihres Einreisedatums zwar Adressaten des §104a, konnten seinen Ansprüchen jedoch nicht gerecht werden. Währenddessen war es ihnen möglich die Voraussetzungen des § 25b zu erfüllen. Selbst wenn, wie im Folgenden betrachtet, die Bedingungen für die Norm in mancherlei Hinsicht verbesserungswürdig sind, verfolgt sie im Vergleich zu § 104a demnach grundsätzlich keine unrealistischen Vorstellungen. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass Unwissenheit der potentiell Begünstigten vorherrscht. Die Wirkung eines Bleiberechtes hängt gewissermaßen davon ab, inwieweit der Adressatenkreis die Norm kennt und diese auch versteht. Umfasst ist die Unkenntnis über die bloße Existenz der Neuregelung sowie das mangelnde Bewusstsein eines Antragserfordernisses. Ebenfalls liegt unter Umständen Unwissen darüber vor, dass die Duldung einen unrechtmäßigen Status darstellt. In diesem Fall wird kein Bedarf für einen Statuswechsel gesehen.²⁵³ Eine Prüfung von Amts wegen ist durch das Antragserfordernis aus § 81 nicht vorgesehen und wäre darüber hinaus mit einem nicht leistbaren Aufwand für die ABH verbunden. Lediglich im Zuge eines Antrages auf eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen hat die Behörde auch die Prüfung des § 25b vorzunehmen.²⁵⁴

➔ Der erfolgshemmenden Unwissenheit ist abzuhelpen. Denkbar wäre eine mündliche bzw. schriftliche Belehrung der potentiell Begünstigten bei der regulären Duldungsverlängerung. Verwaltungsmitarbeiter müssten auf Legalisierungsmöglichkeiten und das Antragserfordernis hinweisen.²⁵⁵ Darüber hinaus müssten ABH und Beratungsstellen, Sozialarbeiter bzw. ehrenamtlich Tätige zusammen arbeiten, um das notwendige rechtliche Wissen zu vermitteln.²⁵⁶

²⁵³ Vgl. Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 166f.

²⁵⁴ Vgl. VGH BW, InfAusIR 3/2016, 94 (95)

²⁵⁵ Vgl. Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 12ff.

²⁵⁶ Vgl. Expertise zum IMK-Beschluss, siehe Anlage 46, 89f.

7.2.2 Ermessensgebrauch

Das Bleiberecht bietet einen umfassenden Beurteilungsspielraum und ist mithin im Vergleich zu den vorherigen Regelungen flexibler ausgestaltet.²⁵⁷ So löst sich der Gesetzgeber beispielsweise von seinem Fokus auf die materielle Integration, indem er eine überwiegende Lebensunterhaltsdeckung oder eine positive Prognose als ausreichend erachtet und besondere Lebenssituationen stärker berücksichtigt.²⁵⁸ Insbesondere infolge der Gesamtabwägung aller Umstände und der möglichen Kompensation von Integrationsmängeln nach Abs. 1 S. 2 ist der Raum für eine einzelfallgerechte Entscheidung eröffnet. Um Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten, sind die Beurteilungsspielräume jedoch zu nutzen.²⁵⁹ Eine Schwierigkeit in der Umsetzung liegt zum einen in der damit verbundenen Zeitkomponente. Angesichts der flüchtlingsbedingten Überbelastung der Behörden kann eine umfangreiche Prüfung unter Umständen nicht stattfinden. Weiterhin ist die Gefahr von uneinheitlicher Verwaltungspraxis gegeben. So werden beispielsweise verschiedenartige Ansprüche an eine Mitwirkung des Ausländers gestellt.²⁶⁰ Da die durchgeführte Datenbefragung nicht die individuellen Sachverhalte der Ausländer erfasst, kann nicht hinreichend beurteilt werden, ob sich diese Befürchtung bisher bestätigt hat. Die unterschiedlichen Erteilungs- und Ablehnungsquoten der Behörden zeigen zumindest Tendenzen für uneinheitliche Entscheidungen auf.²⁶¹ Um dies zu vermeiden, sind im Juli 2016 die AAH des BMI zu § 25b erlassen worden. Sie verfolgen eine restriktive Auslegung: Gefordert wird etwa eine „deutlich“ überwiegende Lebensunterhaltssicherung sowie lediglich ein geduldeter Voraufenthalt. Darüber hinaus definiert das BMI ein „herausgehobenes soziales Engagement“ (AAH zu § 25b, Teil II, A) grundsätzlich als alleinersichtliches Instrument zum Aufwiegen von Integrationsdefiziten,

²⁵⁷ Vgl. Röder, Asylmagazin 4-5/2016, 108 (109).

²⁵⁸ Brings/Oehl, Stay or go, siehe Anlage 27, 2.

²⁵⁹ 10. Ausländerbericht, siehe Anlage 49, 271.

²⁶⁰ Neundorff, Ausbildungsmarkt für Geduldete, siehe Anlage 50, 2.

²⁶¹ Datenbefragung § 25b. Gesamtergebnisse, siehe Anlage 41.

obwohl die Gesetzesbegründung dies nur als Beispiel heranzieht²⁶². Die genannten Einschränkungen begrenzen die vom Gesetz vorgesehenen Ermessensspielräume der Norm.²⁶³ Da die AAH in diesen Punkten über das Gesetz hinausgehen, sind sie rechtlich nicht verbindlich für die ABH.²⁶⁴ Nichtsdestotrotz tragen die Abweichungen zur Verwirrung bei und es kann eine hinweiskonforme Anwendung aufgrund von Unwissenheit oder zeitlicher Beanspruchung der ABH vermutet werden.²⁶⁵ Als Konsequenz würde der Beurteilungsspielraum eingeschränkt und § 25b in seinem Anwendungsumfang unwillentlich reduziert.

- ➔ Um eine Nutzung des eingeräumten Ermessens zu gewährleisten und die Gefahr einer restriktiven Verwaltungspraxis entgegen zu wirken, müssten die Anwendungshinweise AAH des BMI ausgeweitet werden.

7.2.3 Ausnahmeregelung

Der Gesetzgeber fordert erstmalig im Rahmen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ein Demokratiebekenntnis sowie grundlegende Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung nach Abs. 1 S. 2 Nr. 2. Die Forderungen sind im Vergleich zur Niederlassungserlaubnis oder der Einbürgerung recht hoch angesetzt und können als politischer Kompromiss im Sinne der Kritiker dieser Bleiberechtsregelung angesehen werden.²⁶⁶ Nicht einleuchtend ist, dass hiervon nicht im Rahmen des Abs. 3 abgesehen wird, wenn der Antragsteller sie krankheits- oder behinderungsbedingt nicht erfüllen kann. Selbst in den Regelungen über die Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 1 S. 3 bis 5) oder Einbürgerung (§ 10 Abs. 6 StAG) ist dies der Fall. Eine Ausnahmeregelung müsste folglich erst recht bei der Erteilung

²⁶² Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 42.

²⁶³ Siehe Ausführungen in 5.2.2.1, 5.2.2.4.

²⁶⁴ Vgl. *Mantel*, Anmerkung zu den AAH des BMI § 25b, siehe Anlage 37, 2.

²⁶⁵ Vgl. *Beck*, Bleiberecht: BMI führt ABH in die Irre, v. 12.07.2016, abrufbar unter: <<http://www.volkerbeck.de/2016/07/12/bleiberecht-bmi-fuehrt-auslaenderbehoerden-in-die-irre/>> (Stand: 16.09.2016), siehe Anlage 51.

²⁶⁶ Vgl. *Zühlcke*, in: HTK - § 25b Abs. 4 Nr. 2.3.

eines befristeten Titels in Erwägung gezogen werden. Eine analoge Anwendung des § 9 Abs. 1 S. 3 bis 5 ist nicht möglich.²⁶⁷

- ➔ In Abs. 3 ist ein Absehen von Abs. 1 S. 2 Alt. 2 bei körperlicher, geistiger oder seelischer Krankheit oder Behinderung aufzunehmen.

7.2.4 Integrationsförderung

Die Intention des § 25b ist es, diejenige Integration zu honorieren, die trotz der Erschwernisse des Duldungsstatus erarbeitet wurde.²⁶⁸ Da Geduldete vom Grundsatz her vollziehbar ausreisepflichtig sind, soll ihre Eingliederung nicht aktiv gefördert werden. Dergestalt haben lediglich Duldungsinhaber nach § 60a Abs. 2 S. 3, die rund 2 %²⁶⁹ der Geduldeten ausmachen, teilweise Zugang zu Integrationskursen. Ein weiteres Ausweiten lehnt die Bundesregierung bisher ab.²⁷⁰ Gleichwohl ist es für jeden Aufnahmestaat relevant, die Integration von Ausländern zu fördern.²⁷¹ Eine frühzeitige Eingliederung verhindert ein unnützes Verstreichen ihrer Anwesenheit in der Bundesrepublik und beugt möglichen Spannungen vor.²⁷² Hält der tatsächliche Aufenthalt an, kann an frühzeitige Integrationsschritte angeknüpft werden.²⁷³ Unabhängig vom Duldungsgrund und der Bleibeperspektive sind daher faktisch dauerhaft in Deutschland verbleibende Ausländer in erste Integrationsmaßnahmen einzuschließen, wobei ein dauerhafter Aufenthalt im AufenthG nach 18 Monaten vermutet

²⁶⁷ Siehe Ausführungen in 5.2.2.3.

²⁶⁸ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 1.

²⁶⁹ 3.470 von 168.212 Geduldeten, BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9556, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 1, 30.

²⁷⁰ BRg, Unterrichtung, BT-Drs. 18/8883, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 19.09.2016), siehe Anlage 52, 8.

²⁷¹ Vgl. Zuwanderung gestalten, siehe Anlage 14, 166.

²⁷² Vgl. (o.V.), Gemeinsames Konzept von Bund u. Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen v. 22.04.2016, abrufbar unter: <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-22-Integrationskonzept.html>> (Stand: 12.10.2016), siehe Anlage 53, 1.

²⁷³ Vgl. CDU/CSU, SPD, Gesetzesentwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 17.09.2016), siehe Anlage 54, 23.

wird.²⁷⁴ Die Öffnung der Integrationskurse und damit der Zugang zu Sprachkursen sind insbesondere essentiell für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Je besser die Deutschkenntnisse sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit eine Arbeitsstelle zu finden.²⁷⁵

- ➔ Es ist wünschenswert, die Integrationskurse bei verfügbaren Kursplätzen für alle Geduldeten ab einer Aufenthaltsdauer von 18 Monaten zu öffnen.²⁷⁶

7.3 Bedenken

Eine Bleiberechtsregelung wie § 25b ist eng mit Bedenken verknüpft. Zwangsläufig profitieren hiervon Ausländer, die ihr Ausreisehindernis eigens zu vertreten haben. Betrachtet man den Hauptduldungsgrund der Passlosigkeit,²⁷⁷ liegt die Vermutung nahe, dass dieses Hindernis in vielen Fällen absichtlich geschaffen wird, zumal mit der Vorlage eines gültigen Passes die Abschiebung eingeleitet würde.²⁷⁸ Diesem Gedankengang trägt der Versagungsgrund aus Abs. 2 Nr. 1 Rechnung. Das grundsätzliche Abzielen auf aktuelle Verfehlungen²⁷⁹ bewirkt jedoch, dass jahrelanges Zurückhalten des Passes mit dem Einreichen des Identitätsnachweises ungestraft bleibt. In der Praxis ist ein Ausnutzen zu befürchten, indem vorenthaltene Pässe „zum Vorschein kommen“, sobald die Voraussetzungen des § 25b erfüllt sind. Die Pflichtverletzung wird daraufhin mit einer Aufenthaltserlaubnis „belohnt“, während eine vorherige Gewissenhaftigkeit die Abschiebung bewirkt hätte.²⁸⁰ Aus der

²⁷⁴ Vgl. § 25 Abs. 5; vgl. AVwV-AufenthG zu Nr. 44.1.1, siehe Anlage 5.

²⁷⁵ Vgl. Destatis, Zuwanderer: Gute Deutschkenntnisse sind der Schlüssel zum Arbeitserfolg v. 23.08.2016, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2016_08/Arbeitsmarkt2016_08.html> (Stand: 12.10.2016), siehe Anlage 55.

²⁷⁶ Vgl. *Brings/Oehl*, Integrated family, siehe Anlage 28, 3.

²⁷⁷ Siehe Ausführungen in 2.2.

²⁷⁸ Vgl. hierzu *Martini-Emden*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 21.

²⁷⁹ Siehe Ausführungen in 5.2.3.1

²⁸⁰ Vgl. *Martini-Emden*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 77f.

beschriebenen Ungleichbehandlung resultieren Anreize zur Rechtsverletzung, sodass weitere Geduldete mit der vorsätzlichen Hinauszögerung der Abschiebung auf ein Aufenthaltsrecht spekulieren. Diese Ausstrahlungswirkung beschränkt sich nicht nur auf bereits im Inland befindliche Ausländer. So konnte in anderen Teilen der EU beobachtet werden, wie Bleiberechtsregelungen als Pull-Faktoren ungewollte Zuwanderung ankurbeln. Ebenfalls ist die Förderung der Schlepperpraxis zu befürchten.²⁸¹ Zulasten der Steuerungsfähigkeit im AufenthG würde § 25b demnach zur „selbsterfüllenden Prophezeiung“²⁸² werden, da die Entstehung der Norm ihren Adressatenkreis schürt.

Die Anreize zur Rechtsverletzung und zur unerwünschten Zuwanderung sind mit der Einführung des Bleiberechts unumgänglich und sollten nicht aus dem Blick verloren werden. Nichtsdestotrotz wirken Regelungen des AufenthG dem zumindest entgegen. Zu nennen sind die verhängten Arbeitsverbote aufgrund von Täuschungshandlungen oder für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 60a Abs. 6 Nr. 2 und 3, sodass die Lebensunterhaltsdeckung als relevante Voraussetzung des § 25b von vorn herein nicht erfüllt werden kann. Selbst wenn diese Kategorisierung nach Herkunftsstaaten an mancherlei Stelle für Kritik sorgt,²⁸³ ist sie ihrem Zweck entsprechend nachvollziehbar: Die gesamten Erschwernisse für Personen aus sicheren Herkunftsländern sowie die beschäftigungsrechtliche Sanktionierung sollen für eine weitere Zuwanderung abschreckend²⁸⁴ wirken, unbegründete Asylanträge unterbinden und damit den beschriebenen Sogeffekt abschwächen. Ebenfalls sorgen der umfangreiche Voraussetzungskatalog sowie die Gesamtabwägung des § 25b dafür, dass das Bleiberecht dem Geduldeten nach einem

²⁸¹ Vgl. Evaluierung Zuwanderungsgesetz, siehe Anlage 11, 95.

²⁸² *Thym*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016), siehe Anlage 4, 25; vgl. hierzu *Hailbronner*, in: *AuslR* – § 25b Rn. 2.

²⁸³ Vgl. Innenausschuss, Beschlussempfehlung u. Bericht, BT-Drs. 18/5420, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 56, 31; vgl. *von Harbou*, *Asylmagazin* 1-2/2016, 9 (17).

²⁸⁴ Vgl. *von Harbou*, *Asylmagazin* 1-2/2016, 9 (17).

„abgesessenen“ Voraufenthalt nicht automatisch in den Schoß fällt. Nur wenn eine schätzenswerte und erarbeitete Eingliederung in die hiesigen Lebensverhältnisse vorliegt, wird eine Aufenthaltsperspektive eröffnet. Diese Aussicht schafft letztendlich gleichfalls einen erstrebenswerten Anreiz zu Integrationsleistungen.

Dergestalt nimmt der Gesetzgeber die beschriebenen Gefahren in Kauf und entscheidet sich für die Vorrangigkeit einer nachhaltigen Integration gegenüber langjährigen ineffektiven Verfahren und vergangenen Verfehlungen.²⁸⁵

7.4 Zweckerfüllung des § 25b AufenthG

Das Ergebnis der Datenbefragung zeigt, dass § 25b in der Praxis einen eher geringfügigen Beitrag zur Lösung der Kettenduldung leistet. Dennoch sank die Zahl der Kettengeduldeten im Jahr 2016 signifikant um ca. 13.600.²⁸⁶ Der Rückgang lässt sich mit einer Reihe zusätzlicher Faktoren erklären. Während es eine leichte Zunahme von Aufenthaltserlaubnissen im Rahmen anderer Bleiberechtsregelungen gab, sind Abschiebungen und Ausreisen im Vergleich zum Vorjahr stärker gestiegen.²⁸⁷ Die erschwerten Bedingungen für eine Verfestigung von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG in Deutschland hatten eventuell eine Signalwirkung auf Langzeitgeduldete, das Land ebenfalls zu verlassen.²⁸⁸ Trotzdem lässt sich der starke Rückgang nicht mit den vergleichbar geringen Zahlen von Ausgereisten²⁸⁹ und Legalisierungen erklären. Ebendas ist ein Indiz dafür, dass § 25b eventuell in anderen Bundesländern höhere Relevanz besitzt. Dafür spricht, dass die Zahl der Kettengeduldeten

²⁸⁵ Vgl. *Bergmann/Brings/Hörich u.a.*, And in the end, siehe Anlage 57, 2.

²⁸⁶ Vgl. Auszüge aus dem Ausländerzentralregister, 31.08.2016, siehe Anlage 38.

²⁸⁷ BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/7588, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 24.09.2016), siehe Anlage 58, 44f.

²⁸⁸ Vgl. *Schweißer*, E-Mail v. 21.09.2016, siehe Anlage 59.

²⁸⁹ BRg auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 18/9360, abrufbar unter: <<http://dip21.bundestag.de>> (Stand: 24.09.2016), siehe Anlage 60, 46.

bundesweit stärker als in BW sank. Inwieweit sich diese Vermutung bestätigt, wird nach Veröffentlichung bundesweiter Erteilungszahlen offenkundig.

Ungeachtet der bisherigen Praxiserfahrungen, stellt sich die Frage, ob § 25b grundsätzlich geeignet ist, um die Problematik der Kettenduldung zu lösen. Zweck der Norm ist es zunächst Ausländer mit einem Aufenthaltsrecht zu belohnen, denen es trotz des prekären Status gelungen ist, sich nachhaltig zu integrieren.²⁹⁰ Die Ausgestaltung des § 25b ist geeignet, die beabsichtigte Zielgruppe zu erreichen. Nicht erfasst sind dahingegen Ausländer, die den Anforderungen der Norm nicht gerecht werden. Da der begünstigte Personenkreis aufgrund dessen begrenzt wird, trägt die Vorschrift lediglich zu einer Reduzierung der Kettenduldungen bei. Gleichwohl ist eine gänzliche Abschaffung nicht vorrangiges Ziel des historischen Gesetzgebers. Bereits in der Vergangenheit wurde durch die nachträgliche Einfügung des § 60a in das AufenthG deutlich, dass sich von der endgültigen Beseitigung der Kettenduldung gelöst wurde.²⁹¹ Um dieses Ziel zu erreichen, müsste auf jegliche Anforderungen – ausgenommen ein langjährig geduldeter Aufenthalt – verzichtet werden. Der Gesetzgeber würde somit einen doppelten Schlussstrich unter jedwede Verfehlung – ob kausal für die Abschiebung oder nicht - ziehen. Rechtsverletzungen würden nicht nur geduldet, sondern belohnt und die Anreize weiterer Zuwanderung blieben ungebremst. Trotzdem plädiert der Chef des BAMF Frank-Jürgen Weise für die Legalisierung aller Geduldeten, die vor einem bestimmten Datum eingereist sind.²⁹² Anstelle eines neuen Ansatzes in Form eines solchen Legalisierungsprogramms sollte eher auf eine zweckentsprechende Anwendung der bisherigen Bleiberechte, insbesondere des neuen § 25b, geachtet werden. Denn selbst wenn keine

²⁹⁰ Vgl. RegE, Neubestimmung Bleiberecht u. Aufenthaltsbeendigung, BT-Drs. 18/4097, abrufbar unter: <<http://dipbt.bundestag.de>> (Stand: 14.09.2016), siehe Anlage 2, 1.

²⁹¹ Vgl. *Fritzsche*, ZAR 2014, 140 (141).

²⁹² Vgl. (o.V.), Weise will Bleiberecht für geduldete Ausländer v. 21.05.2016, abrufbar unter <<https://www.tagesschau.de/inland/geduldete-auslaender-101.html>> (Stand: 27.09.2016), siehe Anlage 61.

endgültige Abschaffung der Kettenduldung erreicht wird, haben die Bleiberechte in der Vergangenheit bis heute stetig ihren Anwendungsbereich hin zu einer großzügigeren Bleiberechtsregelung in Form des § 25b ausgeweitet.

8 Fazit

Die Arbeit sollte dem Phänomen der Kettenduldung auf den Grund gehen und untersuchen, inwieweit § 25b als neues Bleiberecht einen Ausweg aus dieser aufenthaltsrechtlichen Sackgasse bietet. Zur Beantwortung der Fragestellung befasste sich die Abhandlung zunächst mit dem rechtlichen Rahmen der Duldung. Grundsätzlich wirkt sie als begünstigender Verwaltungsakt, in dem sie die vollziehbare Abschiebung eines Ausländers vorübergehend aussetzt. Dauernde Verlängerungen führen zu einer Umwandlung dieses Zweckes hin zu einem zweitrangigen Aufenthaltsrecht. Sowohl von Seiten des Ausländers als auch von Seiten des Aufnahmestaats ist der einhergehende Schwebezustand zwischen recht- und unrechtmäßigem Aufenthalt wirtschaftlich sowie integrations- und gesellschaftspolitisch problematisch. Aus Verfassungs- und Völkerrecht kann zwar grundsätzlich kein rechtlicher Anspruch auf einen rechtmäßigen Aufenthalt abgeleitet werden. Eine Perpetuierung der Duldung sorgt jedoch für zunehmende Bedenken. Die Schaffung eines Bleiberechtes ist dergestalt humanitär und ethisch erforderlich.²⁹³

Die jüngsten Zahlen zeigen einen zu begrüßenden Rückgang der langfristigen Duldungsinhaber. Ein Blick auf die ständig anwachsende Gesamtzahl zeigt dahingegen, dass die Angelegenheit nicht gelöst ist, sondern Politik, Verwaltung und Gesetzgebung auch in Zukunft fordern wird. Die Auseinandersetzung mit den bisherigen Strategien zur Lösung der Kettenduldung ergab, dass diese nicht ausreichen, um der vorliegenden Problematik Rechnung zu tragen. Es besteht Handlungsbedarf für ein

²⁹³ Vgl. *Thym*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016) siehe Anlage 4, 25.

nachhaltiges dynamisches Bleiberecht. Mit der Einführung des § 25 b wird der Gedanke fortgeführt, einen rechtmäßigen Aufenthalt an eine erfolgreiche Integration zu knüpfen. Im Gegensatz zu vorherigen Regelungen spricht die Stichtags- und Wesensunabhängigkeit der Vorschrift einen größeren Adressatenkreis an. Des Weiteren ermöglicht sie durch ihre flexiblere Ausgestaltung in Form von Beurteilungsspielräumen und Ausnahmen, eine vermehrte Berücksichtigung einzelner Lebenssituationen. Der Fokus wird erstmalig von einer materiellen hin zu einer ganzheitlicheren Integration verlagert, in sprachlicher, gesellschaftlicher, politischer und beruflicher Hinsicht.

Entgegen der hohen Erwartungen an § 25b zeigen die Ergebnisse der durchgeführten Datenbefragung, dass die Norm zumindest in BW bisher wenig Anklang gefunden hat. Im Zusammenhang mit den gewonnenen Erkenntnissen der Arbeit lassen sich Maßnahmen ableiten, die einen erhöhten Zulauf sowie eine erfolgswirksame Umsetzung des § 25b fördern. So zeugen die geringen Antragstellungen von einer vorherrschenden Unkenntnis der potentiell Betroffenen, die durch hinreichende Informationsübermittlung an direkte Adressaten und Berater ausgeräumt werden muss. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Norm sprechen systematische Gründe für eine Ausweitung der Ausnahmeregelungen auf die Rechts- und Gesellschaftskenntnisse. Wünschenswert ist zudem eine umfangreichere Integrationsförderung durch eine erweiterte Öffnung von Integrationskursen für Geduldete. Nicht zuletzt hängt eine zweckentsprechende Anwendung des Bleiberechts von einer umfassenden Nutzung des eingeräumten Ermessens ab. Vor diesem Hintergrund ist eine Überarbeitung der restriktiven AAH des BMI unerlässlich.

Festzuhalten ist weiterhin, dass das neue Bleiberecht in Form des § 25b keinen allumfassenden Ausweg aus der aufenthaltsrechtlichen Sackgasse der Langzeitduldung liefert. Befreit aus der Zwickmühle sind lediglich Ausländer, die sich eine Integration trotz des unsicheren Status erarbeitet

haben. Diejenigen, die die Voraussetzungen nicht erfüllen oder bei denen Versagungsgründe vorliegen, finden sich im unveränderten Zustand wieder. Um die Kettenduldung zu beseitigen, müsste ein anspruchloses Bleiberecht geschaffen werden. Damit ginge jedoch eine Verschärfung der unumgänglichen Früchte eines Bleiberechts einher: Die Anreize zu Rechtsverletzungen und zu weiterer unerwünschten Zuwanderung.

Als Einwanderungsland folgt Deutschland nicht den klassischen kanadischen oder US-amerikanischen Beispielen, sondern schlägt mit Bleiberechtsregelungen wie § 25b seinen eigenen Weg ein. Anstelle der Förderung von legaler Einwanderung konzentriert sich das deutsche AufenthG auf die Legalisierung tatsächlichen Aufenthaltes.²⁹⁴ Dieses Prinzip wird im Zuge der Flüchtlingskrise vermehrt hinterfragt. Es bleibt abzuwarten, ob in Zukunft ein Umdenken von einer Aufenthalts- hin zu einer Einwanderungspolitik stattfindet.

²⁹⁴ Vgl. *Thym*, Wortprotokoll der 42. Sitzung, Protokoll-Nr. 18/42, abrufbar unter: <<https://www.bundestag.de>> (Stand: 15.09.2016) siehe Anlage 4, 25.

Anlagen

Anlage 38/1

Aufhältige ausländische Staatsangehörige mit einer Duldung und einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren und länger nach Altersgruppe

hier: Stichtag 31.08.2016

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	4.337	799	2.844	5.676	6.441	5.015	2.182	1.196	28.490
davon									
Baden-Württemberg	391	76	295	691	887	733	302	186	3.561

hier: Stichtag 31.12.2015

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	7.922	1.643	5.000	8.907	9.457	5.621	2.187	1.382	42.119
davon									
Baden-Württemberg	617	137	439	909	1.142	657	254	185	4.340

hier: Stichtag 31.12.2014

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	6.353	1.114	3.978	7.610	8.213	5.127	2.100	1.236	35.731
davon									
Baden-Württemberg	535	97	376	807	1.029	642	260	170	3.916

Aufhältige ausländische Staatsangehörige mit einer Duldung und einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren und länger nach Altersgruppe

hier: Stichtag 31.12.2013

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	5.600	922	3.484	6.763	7.447	5.121	2.083	1.220	32.640
davon									
Baden-Württemberg	471	86	319	730	911	674	268	176	3.635

hier: Stichtag 31.12.2012

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	5.067	827	3.207	6.360	7.168	5.258	2.127	1.231	31.245
davon									
Baden-Württemberg	429	76	303	693	934	707	273	178	3.593

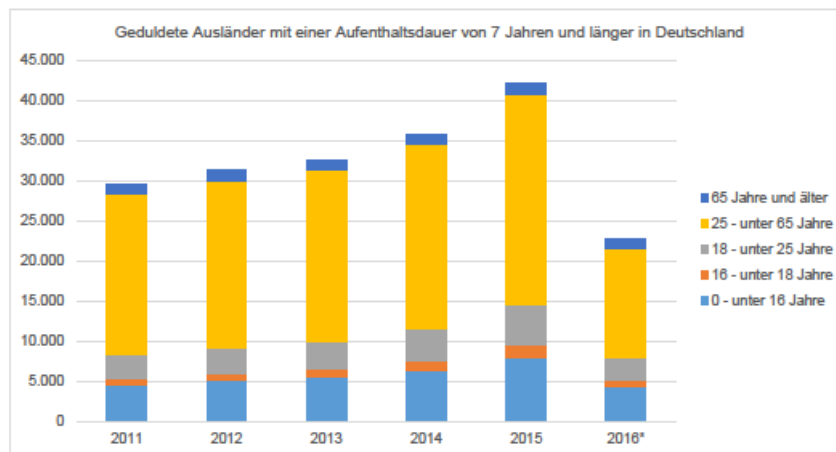
hier: Stichtag 31.12.2011

Bundesland	Altersgruppe								Summe
	0 - unter 16 Jahre	16 - unter 18 Jahre	18 - unter 25 Jahre	25 - unter 35 Jahre	35 - unter 45 Jahre	45 - unter 55 Jahre	55 - unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
Bundesrepublik Deutschland gesamt	4.603	817	2.984	5.840	6.682	5.148	2.172	1.195	29.441
davon									
Baden-Württemberg	394	75	317	670	886	729	297	176	3.544

Anlage 38/2

Geduldete Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren und länger in Deutschland und Baden-Württemberg

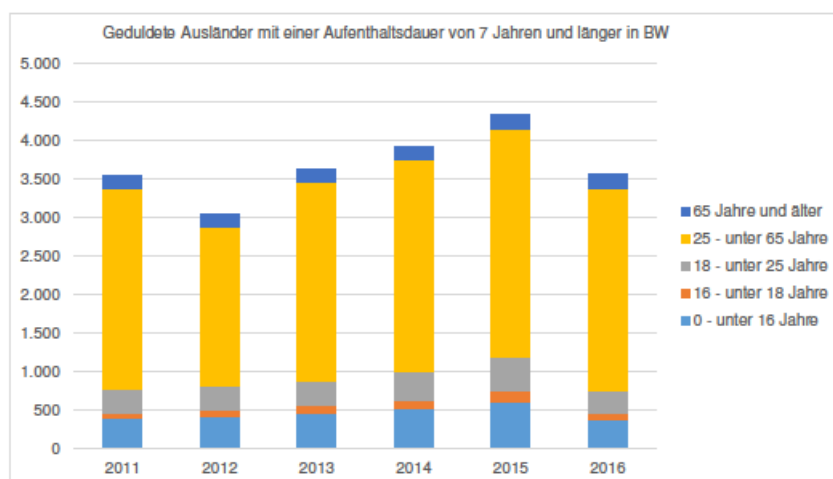
Deutschland								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Rückgang 2015 - 2016	
0 - unter 16 Jahre	4.603	5.087	5.600	6.353	7.922	4.337	-3.585	-45%
16 - unter 18 Jahre	817	827	922	1.114	1.643	799	-844	-51%
18 - unter 25 Jahre	2.984	3.207	3.484	3.978	5.000	2.844	-2.156	-43%
25 - unter 65 Jahre	19.842	20.913	21.414	23.050	26.172	13.638	-12.534	-48%
65 Jahre und älter	1.195	1.231	1.220	1.236	1.382	1.196	-186	-13%
insgesamt	29.441	31.245	32.640	35.731	42.119	28.490	-13.629	-32%



*Stand 31.08.2016

Geduldete Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren und länger in Deutschland und Baden-Württemberg

Baden-Württemberg	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Rückgang 2015 - 2016
0 - unter 16 Jahre	394	429	471	535	617	391	-226 -37%
16 - unter 18 Jahre	75	76	86	97	137	76	-61 -45%
18 - unter 25 Jahre	317	303	319	376	439	295	-144 -33%
25 - unter 65 Jahre	2.582	2.067	2.583	2.738	2.962	2.613	-349 -12%
65 Jahre und älter	176	178	176	170	185	186	1 1%
Insgesamt	3.544	3.593	3.635	3.916	4.340	3.561	-779 -18%



*Stand 31.08.2016

Vgl. Ausländerzentralregister, Aufenthaltliche ausländische Staatsangehörige mit einer Duldung und einer Aufenthaltsdauer von 7 Jahren und länger nach Altersgruppe (31.08.2016) 2 von 2

Anlage 39



Susanne Bertow <[REDACTED]>

Datenumfrage zu § 25b AufenthG

Susanne Bertow <[REDACTED]> 21. Juli 2016
 An: Susanne Bertow

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin Studentin an der Hochschule für Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg und arbeite momentan an meiner Bachelorarbeit mit dem Thema:

"Aufenthaltserlaubnis durch Integration nach § 25b AufenthG und die Problematik der Kettenduldungen"

Ich möchte untersuchen, inwieweit vom neuen § 25b AufenthG bereits Gebrauch gemacht wird. Darüber hinaus möchte ich ihn auf Effektivität prüfen.

Für die Auswertung benötige ich Antworten zu folgenden Fragen:

- Wie viele Anträge wurden zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gestellt?
- Wie viele Erteilungen gibt es?
- Wie viele Anträge sind noch in Arbeit oder abgelehnt? Aus welchen Gründen?
- jeweils Eckdaten der Personen (Alter, Nationalität, Geschlecht, Dauer des Aufenthaltes in Deutschland)

Da ich über zentralen Wege keinerlei Auskünfte bekommen konnte und nun ein paar Monate vergeblich nach Daten suche, erreicht Sie nun diese Anfrage. Ich wäre Ihnen wirklich überaus dankbar, wenn Sie mir bei der Bachelorarbeit behilflich sind.

Auskünfte an: [REDACTED]

Bei Interesse kann ich Ihnen meine Arbeit selbstverständlich zur Verfügung stellen.
 Vielen Dank für Ihre Mühe im Voraus!

Freundliche Grüße

Susanne Bertow



Susanne Bertow <[REDACTED]>

Datenumfrage zu § 25b AufenthG

Susanne Bertow <[REDACTED]> 2. September 2016
 An: Susanne Bertow

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Erinnerung übersende ich Ihnen erneut meine Datenumfrage.

Ich bin Studentin an der Hochschule für Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg und benötige Auskünfte für meine Bachelorarbeit mit dem Thema: "Aufenthaltserlaubnis durch Integration nach § 25b AufenthG und die Problematik der Kettenduldungen"

Dafür möchte ich untersuchen, inwieweit der neue § 25b AufenthG bereits angewandt wird. Darüber hinaus werde ich ihn auf seine Effektivität prüfen. Für die Auswertung benötige ich Ihre Antworten zu folgenden Fragen:

- Wie viele Anträge wurden zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gestellt?
- Wie viele Erteilungen gibt es?
- Wie viele Anträge sind noch in Arbeit oder abgelehnt? Aus welchen Gründen?
- jeweils Eckdaten der Personen (Alter, Nationalität, Geschlecht, Dauer des Aufenthaltes in Deutschland)

Da ich über zentrale Wege keinerlei Auskünfte bekommen konnte und nun ein paar Monate vergeblich nach Daten suche, erreicht Sie nun diese Anfrage. Ich wäre Ihnen wirklich überaus dankbar, wenn Sie mir bei der Bachelorarbeit behilflich sind.

Auskünfte alsbald wie möglich, spätestens **bis zum 20. September** an: [REDACTED]

Bei Interesse kann ich Ihnen meine Arbeit selbstverständlich zur Verfügung stellen.
 Vielen Dank für Ihre Mühe im Voraus!

Freundliche Grüße

Susanne Bertow



Susanne Bertow [REDACTED]

Anfrage: Aktuelle Zahl der Geduldeten in Ihrer ABH

Susanne Bertow [REDACTED]

12. September 2016

An: Susanne Bertow

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank dafür, dass Sie bereits meine Datenbefragung im Zuge meiner Bachelorarbeit zu § 25 b AufenthG beantwortet haben.

Bitte entschuldigen Sie, dass ich mich nun wieder an Sie wenden muss. Für eine Auswertung der Daten, benötige ich die

aktuelle Zahl der **geduldeten Ausländer** in ihrer Ausländerbehörde.

Da ich diese Auskunft nun nicht, wie ursprünglich geplant, über das BAMF erhalte, bitte ich Sie mir kurz bis spätestens zum 20.09.2016 zu antworten. Dafür wäre ich Ihnen sehr dankbar. ..

Freundliche Grüße

Susanne Bertow

Anlage 40

Aufstellung der Ergebnisse der Datenbefragung zu § 25b AufenthG

Allgemeine Angaben		
	ABH	Quote
Ausländerbehörden in BW	133	
Rücklauf insgesamt	80	60%
Teilnahme	71	53%
Angabe der aktuellen Duldungsinhaber	47	35%

Ergebnisse		
	Fälle	ABH
Anträge	152	
Bearbeitung	46	
Erteilungen	89	
Ablehnungen	29	
keine Erteilungen		40
kein Antrag		28

Ergebnisse im Verhältnis zu den Duldungsinhabern			
Teilnehmende Behörden: 47			
Abbildung der Gesamtgeduldeten in BW zu 23,2 %			
	Befragung	BW	Deutschland
Duldungsinhaber	8355	36058*	168212*
länger als 6 Jahre geduldet	1437**	6202**	28914*
Anträge	112	483***	
Geprüft	118		
Erteilungen	59	255***	1188***
Bearbeitung	33		
Ablehnungen	26		

Anteil der Antragstellungen an den erfassten Duldungsinhabern	1,3%
Anteil der Erteilungen an den erfassten Duldungsinhabern	0,7%
Anteil der Fälle in Bearbeitung an den erfassten Duldungsinhabern	0,4%
Anteil der Ablehnungen an den erfassten Duldungsinhabern	0,3%
Anteil der Antragstellungen an den länger als 6 Jahren Geduldeten	7,8%
Anteil der Erteilungen an den länger als 6 Jahren Geduldeten	4,1%
Anteil der Fälle in Bearbeitung an den länger als 6 Jahren Geduldeten	2,3%
Anteil der Ablehnungen an den länger als 6 Jahren Geduldeten	1,8%

* Vgl. BT-Drs. 18/9556 siehe Anlage X, 29,31.

** Keine erhobene, sondern berechnete Zahl: 17,20 % der Duldungsinhaber

***Keine erhobene Zahl, Ermittlung anhand einer Hochrechnung

Anlage 41

Teilnehmende Ausländerbehörden und Ergebnisse der Befragung zu § 25b AufenthG

	Ausländerbehörde	Duldungsinhaber*	Anträge	Geprüft	Erteilung	Bearbeitung	Ablehnungen	Erteilungen/Geprüft	Ablehnungen/Geprüft
1	Achern	94	0	0	0	0	0		
2	Alb-Donau-Kreis	188	8	8	1	3	4	13%	50%
3	Albstadt	45	0	0	0	0	0		
4	Bad Rappenau	k.A.	0	0	0	0	0		
5	Balingen	k.A.	0	0	0	0	0		
6	Biberach an der Riß	78	3	3	3	0	0	100%	
7	Bietigheim-Bissingen	k.A.	5	6	0	5	1		17%
8	Böblingen, Stadt	36	1	3	0	3	0		
9	Breisgau-Hochschwarzwald	k.A.	12	12	8	3	1	67%	8%
10	Bühl	95	0	0	0	0	0		
11	Calw, Stadt	k.A.	1	1	0	1	0		
12	Ditzingen	k.A.	0	0	0	0	0		
13	Ehingen	k.A.	0	0	0	0	0		
14	Ellwangen	17	0	0	0	0	0		
15	Emmendingen, LRA	42	2	2	0	2	0		
16	Eppingen	43	0	0	0	0	0		
17	Ettlingen	90	2	2	0	0	2		100%
18	Fellbach	k.A.	1	1	1	0	0	100%	
19	Filderstadt	129	5	5	4	0	1	80%	20%
20	Freudenstadt, LRA	k.A.	0	0	0	0	0		
21	Freudenstadt, Stadt	k.A.	0	0	0	0	0		
22	Gaggenau	59	k.A.	0	0	0	0		
23	Geislingen an der Steige	17	4	4	4	0	0	100%	
24	Giengen an der Brenz	12	0	0	0	0	0		
25	Heidenheim, LRA	k.A.	0	0	0	0	0		
26	Heilbronn, Stadt	k.A.	k.A.	4	3	0	1	75%	25%
27	Herrenberg	17	0	0	0	0	0		
28	Horb am Neckar	110	0	0	0	0	0		
29	Kornwestheim	k.A.	0	0	0	0	0		
30	Lahr	190	4	4	1	1	2	25%	50%
31	Leimen	k.A.	3	3	1	2	0	33%	
32	Leonberg	k.A.	2	2	2	0	0	100%	
33	Ludwigsburg, LRA	501	10	10	4	6	0	40%	
34	Ludwigsburg, Stadt	160	6	5	3	2	0	60%	
35	Mannheim	450	9	9	9	0	0	100%	
36	Mosbach	28	1	1	1	0	0	100%	
37	Nagold	42	0	0	0	0	0		
38	Neckarsulm	102	1	1	1	0	0	100%	

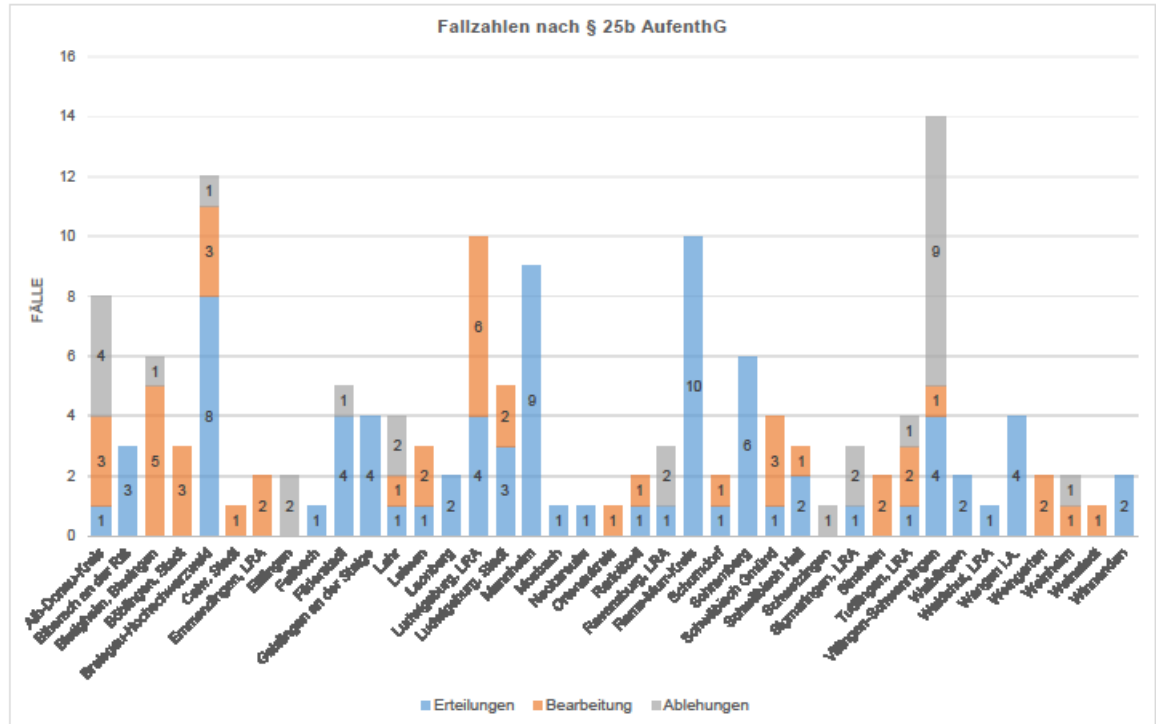
Teilnehmende Ausländerbehörden und Ergebnisse der Befragung zu § 25b AufenthG

	Ausländerbehörde	Duldungsinhaber*	Anträge	Geprüft	Erstellungen	Bearbeitung	Ablehnungen	Erstellungen/Geprüft	Ablehnungen/Geprüft
39	Offenburg	270	0	0	0	0	0		
40	Ohringen	15	0	0	0	0	0		
41	Orientalkreis	465	0	1	0	1	0		
42	Ostalbkreis	208	0	0	0	0	0		
43	Ostfildern	k.A.	0	0	0	0	0		
44	Radolfzell	k.A.	2	2	1	1	0	50%	
45	Rastatt	126	0	0	0	0	0		
46	Ravensburg, LRA	246	3	3	1	0	2	33%	67%
47	Rems-Murr-Kreis	456	10	10	10	0	0	100%	
48	Rheinfelden (Baden)	k.A.	0	0	0	0	0		
49	Rottweil, LRA	162	0	0	0	0	0		
50	Schorndorf	86	2	2	1	1	0	50%	
51	Schramberg	k.A.	6	6	6	0	0	100%	
52	Schwäbisch Gmünd	144	4	4	1	3	0	25%	
53	Schwäbisch Hall, LRA	k.A.	0	0	0	0	0		
54	Schwäbisch Hall, Stadt	k.A.	3	3	2	1	0	67%	
55	Schwarzwald-Baar-Kreis	k.A.	0	0	0	0	0		
56	Schwezingen	179	1	1	0	0	1		100%
57	Sigmaringen, LRA	377	3	3	1	0	2	33%	67%
58	Sinsheim	339	2	2	0	2	0		
59	Stuttgart, Landeshauptstadt	1355	k.A.	k.A.	5	k.A.	k.A.	k.A.	
60	Tuttlingen, LRA	174	4	4	1	2	1	25%	25%
61	Ulm	176	0	0	0	0	0		
62	Villingen-Schwenningen	329	14	14	4	1	9	29%	64%
63	Waiblingen	k.A.	2	2	2	0	0	100%	
64	Waldshut, LRA	335	5	1	1	0	0	100%	
65	Wangen i.A.	70	4	4	4	0	0	100%	
66	Weil am Rhein	k.A.	k.A.	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	
67	Weingarten	97	2	2	0	2	0		
68	Weinheim	80	2	2	0	1	1		50%
69	Weinstadt	49	1	1	0	1	0		
70	Wiesloch	74	k.A.	3	0	2	1		33%
71	Winnenden	k.A.	2	2	2	0	0	100%	
Summe			152	158	89	46	29		
Mittelwert					1,25				

* Diese Zahl beinhaltet die Duldungen vor Asylantragstellung.

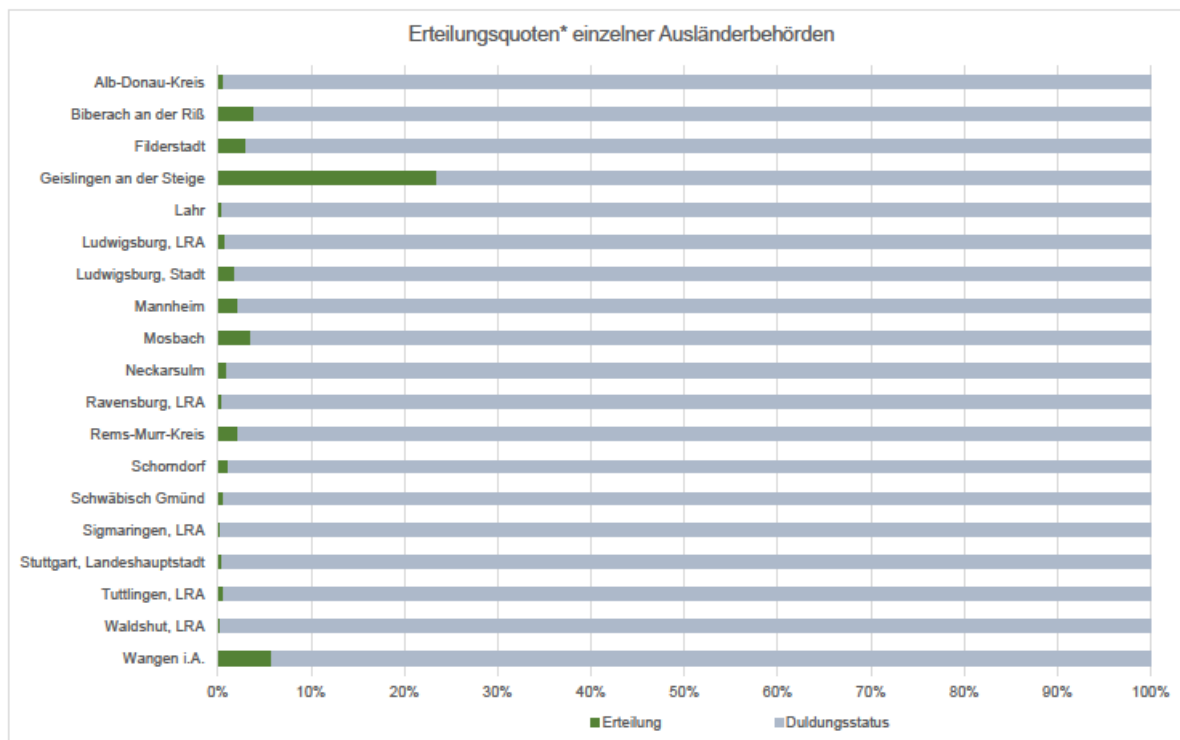
Anlage 42

Erteilungen, Fälle zur Bearbeitung und Ablehnungen nach § 25b AufenthG in einzelnen Ausländerbehörden in BW



Anlage 43

Erteilungen nach § 25b AufenthG im Verhältnis zu den Duldungsinhabern der Ausländerbehörden



Anlage 44

Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG

Nr.	Ausländerbehörde	Duldungsinhaber*	Erteilungen	Staatsangehörigkeit	Geschlecht	Alter	Aufenthaltsdauer	Erteilungen/Geduldete
1	Alb-Donau-Kreis	186	1	Indien	m	44	12	0,54%
2	Biberach an der Riß	78	1	Serbien	m	47	21	3,85%
3	Biberach an der Riß		1	Serbien	w	21	21	
4	Biberach an der Riß		1	Irak	m	41	15	
5	Breisgau-Hochschwarzwald	k.A.	8	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
6	Fellbach	k.A.	1	China	m	46	25	k.A.
7	Filderstadt	129	1	China	m	31	13	3,10%
8	Filderstadt		1	Nigeria	m	52	22	
9	Filderstadt		1	Nigeria	w	47	22	
10	Filderstadt		1	Nigeria	w	13	13	
11	Geislingen an der Steige	17	1	Irak	m	48	14	23,53%
12	Geislingen an der Steige		1	Kosovo	w	63	16	
13	Geislingen an der Steige		1	Irak	m	37	13	
14	Geislingen an der Steige		1	Irak	m	40	14	
15	Heilbronn, Stadt	k.A.	1	Russland	m	31	16	
16	Heilbronn, Stadt	k.A.	1	Serbien	m	48	24	k.A.
17	Heilbronn, Stadt	k.A.	1	Irak	m	43	18	k.A.
18	Lahr	190	1	Serbien	m	44	11	0,53%
19	Leimen	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
20	Leonberg	k.A.	1	Indien	m	60	23	k.A.
21	Leonberg	k.A.	1	Indien	m	48	16	k.A.
22	Ludwigsburg, LRA	501	1	China	m	40	13	0,80%
23	Ludwigsburg, LRA		1	China	w	39	13	
24	Ludwigsburg, LRA		1	Türkei	m	43	12	
25	Ludwigsburg, LRA		1	Nigeria	m	32	10	
26	Ludwigsburg, Stadt	160	1	Irak	m	36	14	1,88%
27	Ludwigsburg, Stadt		1	Äthiopien	w	44	21	
28	Ludwigsburg, Stadt		1	Äthiopien	m	54	21	
29	Mannheim	450	1	Türkei	w	23	23	2,22%
30	Mannheim		1	Irak	m	28	8	
31	Mannheim		1	Irak	m	52	14	
32	Mannheim		1	Irak	m	45	16	
33	Mannheim		1	Irak	w	35	15	
34	Mannheim		1	Irak	m	65	13	

Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG

Nr.	Ausländerbehörde	Geduldete	Erteilungen	Staatsangehörigkeit	Geschlecht	Alter	Aufenthaltsdauer	Erteilungen/Geduldete
35	Mannheim		1	Irak	w	43	13	
36	Mannheim		1	Irak	m	36	14	
37	Mannheim		1	Irak	m	40	15	
38	Mosbach	28	1	Kosovo	m	24	23	3,57%
39	Neckarsulm	102	1	Irak	m	25	16	0,98%
40	Radolfzell	k.A.	1	k.A.	m	25	10	k.A.
41	Ravensburg, LRA	246	1	Serbien	m	52	14	0,41%
42	Rems-Murr-Kreis	456	1	Kosovo	m	38	9	2,19%
43	Rems-Murr-Kreis		1	Kosovo	w	35	9	
44	Rems-Murr-Kreis		1	Kosovo	w	13	9	
45	Rems-Murr-Kreis		1	Kosovo	m	11	9	
46	Rems-Murr-Kreis		1	Indien	m	41	14	
47	Rems-Murr-Kreis		1	Indien	w	34	14	
48	Rems-Murr-Kreis		1	Indien	w	13	14	
49	Rems-Murr-Kreis		1	Indien	m	10	14	
50	Rems-Murr-Kreis		1	Indien	w	3	14	
51	Rems-Murr-Kreis		1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
52	Schorndorf	86	1	Serbien	m	30	17	1,16%
53	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
54	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
55	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
56	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
57	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
58	Schorndorf	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
59	Schwäbisch Gmünd	144	1	Indien	m	34	16	0,69%
60	Schwäbisch Hall	k.A.	1	Irak	m	33	15	k.A.
61	Schwäbisch Hall	k.A.	1	Irak	m	32	15	k.A.
62	Sigmaringen, LRA	377	1	Serbien	m	23	16	0,27%
63	Stuttgart, Landeshauptstadt	1355	1	Türkei	m	30	k.A.	0,37%
64	Stuttgart, Landeshauptstadt		1	Libanon	m	28	k.A.	
65	Stuttgart, Landeshauptstadt		1	Irak	m	34	k.A.	
66	Stuttgart, Landeshauptstadt		1	Peru	w	34	k.A.	

Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG

Nr.	Ausländerbehörde	Geduldete	Erteilungen	Staatsangehörigkeit	Geschlecht	Alter	Aufenthaltsdauer	Erteilungen/Geduldete
67	Stuttgart, Landeshauptstadt		1	Irak	m	38	k.A.	
68	Tuttlingen, Landkreis	174	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0,57%
69	Villingen-Schwenningen	k.A.	1	Armenien	m	27	17	k.A.
70	Villingen-Schwenningen	k.A.	1	Aserbaidschan	m	27	14	k.A.
71	Villingen-Schwenningen	k.A.	1	Aserbaidschan	w	29	14	k.A.
72	Villingen-Schwenningen	k.A.	1	Russland	w	35	10	k.A.
73	Waiblingen	k.A.	1	Kosovo	w	46	12	k.A.
74	Waiblingen	k.A.	1	Irak	m	37	13	k.A.
75	Waldshut, LRA	335	1	Kosovo	m	29	25	0,30%
76	Wangen i.A.	70	1	Irak	m	40	14	5,71%
77	Wangen i.A.		1	China	m	40	11	
78	Wangen i.A.		1	China	w	40	11	
79	Wangen i.A.		1	China	w	7	7	
80	Weil am Rhein	k.A.	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
81	Winnenden	k.A.	1	Kosovo	m	18	k.A.	k.A.
82	Winnenden	k.A.	1	Kosovo	w	50	k.A.	k.A.
Summe			89					
Mittelwert						36,37	16,03	

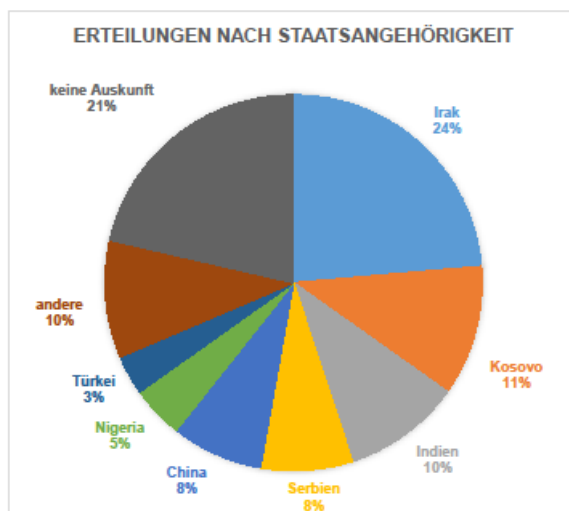
* Diese Zahl beinhaltet die Duldungen vor Asylantragstellung.

Anlage 45

Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG -
Aufschlüsselung nach Merkmalen

Erteilungen nach Staatsangehörigkeit

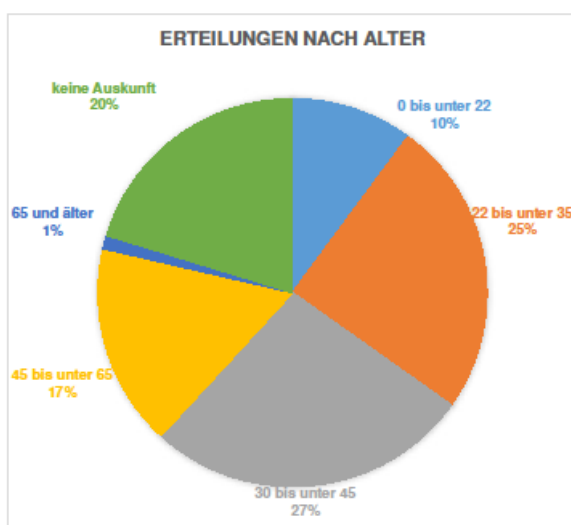
Staatsangehörigkeit	Erteilungen
Irak	21
Kosovo	10
Indien	9
Serbien	7
China	7
Nigeria	4
Türkei	3
andere	9
keine Auskunft	19
gesamt	89



Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG -
Aufschlüsselung nach Merkmalen

Erteilungen nach Alter

Alter (Jahre)	Erteilungen
0 bis unter 22	9
22 bis unter 35	22
30 bis unter 45	24
45 bis unter 65	15
65 und älter	1
keine Auskunft	18
gesamt	89



Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG -
Aufschlüsselung nach Merkmalen

Erteilungen nach Geschlecht

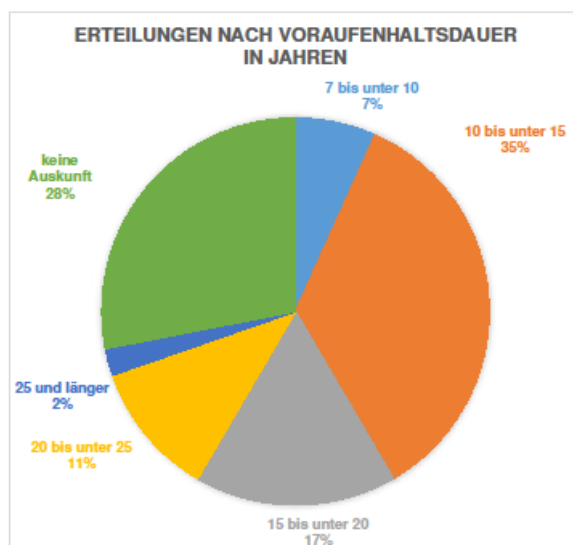
Geschlecht	Erteilungen
männlich	50
weiblich	21
keine Auskunft	18
gesamt	89



Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG -
Aufschlüsselung nach Merkmalen

Erteilungen nach Voraufenthaltsdauer in Jahren

Aufenthaltsdauer (Jahre)	Erteilungen
7 bis unter 10	6
10 bis unter 15	31
15 bis unter 20	15
20 bis unter 25	10
25 und länger	2
keine Auskunft	25
gesamt	89

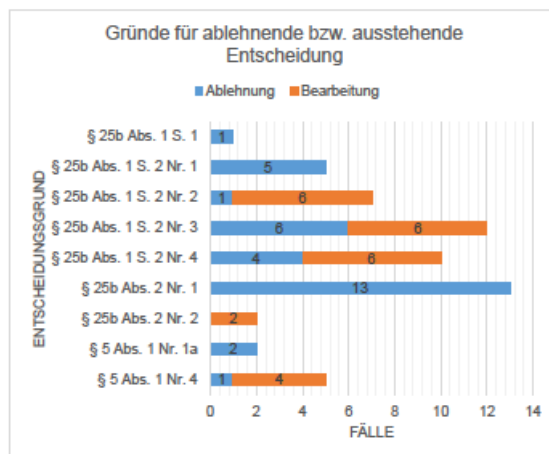


Anlage 47

Ablehnungsgründe bzw. Fälle in Bearbeitung

Gründe für ablehnende bzw. Fälle in Bearbeitung nach
§ 25b AufenthG

Grundlage	Ablehnung	Bearbeitung	Gesamt
§ 25b Abs. 1 S. 1	1	0	1
§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 1	5	0	5
§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 2	1	6	7
§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3	6	6	12
§ 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 4	4	6	10
§ 25b Abs. 2 Nr. 1	13	0	13
§ 25b Abs. 2 Nr. 2	0	2	2
§ 5 Abs. 1 Nr. 1a	2	0	2
§ 5 Abs. 1 Nr. 4	1	4	5



Anlage 59



Susanne Bertow <[REDACTED]>

Fragen zu meiner Bachelorarbeit

Schweisser, Peter [REDACTED]
An: Susanne Bertow

21. September 2016

Hallo Frau Bertow,

eine annähernd schlüssige Erklärung habe ich nicht. Aber vielleicht die Idee einer Erklärung:

1. Den „Wechsel“ in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG würde ich als äußerst gering ansehen. Zumindest nach unserer Erfahrung. Ob dies bei anderen Ausländerbehörden anders war ließe sich nur feststellen wenn man wüsste, wie viele AE's zu diesem Zweck von Ende 2015 bis jetzt erteilt worden sind.

2. Die Abschiebezahlen sind sicher gestiegen. In welchem Umfang kann ich aber auch nicht sagen.

3. Eine Rolle spielt sicher auch die Tatsache, dass Personen aus den Westbalkanstaaten nach ihrem Asylverfahren bevorzugt und schnell abgeschoben werden. Dies hat sicher Signalwirkung auf Westbalkanstaater, die bereits länger hier leben. Wir haben jedenfalls feststellen können, dass Personen/Familien, die bereits länger hier sind (ob jetzt länger als 7 Jahre kann ich nicht sagen), in nicht unerheblicher Zahl von Anfang bis Mitte 2016 verstärkt freiwillig ausgereist sind.

Zugegeben, das ist etwas Kaffeesatzleserei. Ich könnte mir daher vorstellen, dass die Reduzierung der längerfristig Geduldeten aus einer Summierung der o.g. Punkte herrührt.

Ich hoffe, das hat Ihnen etwas geholfen.

Schweisser

Literaturverzeichnis

Benassi, Günter: Die Bedeutung des Schutzes des Privatlebens durch Art. 8 EMRK für die humanitären Aufenthaltsrechte am Beispiel des § 25 Abs. 5 AufenthG - Zum Einfluss von Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention, in: InfAuslR 7/8/2010, 283-292

Berger, Almuth: Härtefallkommissionen nach § 23a AufenthG, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisberg (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht, Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa, 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, 2007, 520-525, zitiert als: *Berger*, in: Hohenheimer Tage

Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hrsg.): Ausländerrecht, Kommentar, 2016 zitiert als: *Bearbeiter*, in: B/D

Bergmann, Marcus/Brings, Tobias/Hörich, Carsten u.a.: And in the end?, in: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, 27. März 2015, abrufbar unter: <<https://www.juwiss.de/27-2015/>> (Stand 11.10.2016), zitiert als: *Bergmann/Brings/Hörich u.a.*, And in the end

Brings, Tobias/Oehl, Maximilian: Can I stay or should I go? Zur Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG-E, Teil 1/2, in: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, 24. März 2015, abrufbar unter: <<http://www.juwiss.de/22-2015/>> (Stand: 27.07.2016), zitiert als: *Brings/Oehl*, Stay or go

Brings, Tobias/Oehl, Maximilian: One big integrated family? Zur Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG-E, Teil 2/2, in: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, 25. März 2015, abrufbar unter: <<https://www.juwiss.de/23-2015/>> (Stand: 30.07.2016), zitiert als: *Brings/Oehl*, Integrated family

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten, Working Paper 39, 2011, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp39-migranten-im-niedriglohnsektor.pdf?__blob=publicationFile> (Stand: 12.10.2016), zitiert als: Migranten im Niedriglohnsektor

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Bericht zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes, 2006, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151396/publicationFile/14810/evaluierungsbericht_zum_zuwanderungsgesetz.pdf> (Stand: 16.08.16), zitiert als: Evaluierung Zuwanderungsgesetz

Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile> (Stand: 08.09.2016), zitiert als: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Europäische Union, Europäischer Sozialfonds (Hrsg.): Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses vom 17. November 2006 für das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative

EQUAL, Januar 2008, abrufbar unter: <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2009/10/expertise_imk_beschluss.pdf> (Stand: 08.08.2016), zitiert als: Expertise zum IMK-Beschluss

Deibel, Klaus: Die aufenthaltsrechtliche Stellung minderjähriger Ausländer - Überblick und aktuelle Probleme, in: ZAR 2013, 411-420

Deibel, Klaus: Die neue Aufenthaltserlaubnis für Jugendliche und Heranwachsende in § 25a AufenthG, in: ZAR 2011, 241-247

Deimann, Andreas: Die Duldung der Duldung: Ein empirischer Beitrag zur Rekonstruktion unerwünschter Migration und Integration, 2012, zitiert als: *Deimann*, Die Duldung der Duldung

Delen, Ibrahim: Plädoyer für eine umfassende Bleiberechtsregelung, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisberg (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht, Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa, 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, 2007, 526-536, zitiert als: *Delen*, in: Hohenheimer Tage

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Oktober 2014, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2014-10-29-Lagebericht-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=4> (Stand: 12.10.2016), zitiert als: 10. Ausländerbericht

Fritsch, Falk: Neue Bleiberechte aufgrund der UN-Kinderrechtskonvention oder der EU-Grundrechtecharta?, in: ZAR 2014, 137-142

Hailbronner, Kay (Hrsg.): Ausländerrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand: 92. Aktualisierung, Oktober 2015, zitiert als: *Hailbronner*, in: AuslR

Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht, 2014, zitiert als: *Hailbronner*, Asyl- u. AuslR

Harbou, Frederik von: Einschluss und Ausschluss: Das neue Beschäftigungsrecht für Asylsuchende und Geduldete, in: Asylmagazin 1-2/2016, 9-17

Heinhold, Hubert: Kettenduldung abgeschafft, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisberg (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht, Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa, 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, 2007, 502-513, zitiert als: *Heinhold*, in: Hohenheimer Tage

Hentges, Gudrun/Staszczak, Justyna: Geduldet, nicht erwünscht: Auswirkungen der Bleiberechtsregelung auf die Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge in Deutschland, 2010, zitiert als: *Hentges/Staszczak*, Geduldet, nicht erwünscht

Hoffmann, Holger: Geduldet in Deutschland - Teil 1: Aufenthaltsrechtliche Auswirkungen, in: Asylmagazin 11/2010, 369-374

Hofmann, Rainer (Hrsg.): Ausländerrecht, Kommentar, 2016, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hfm

Kirchhof, Paul/Isensee, Josef (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeine Grundrechtslehren, Band 9, 2011, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grundrechtslehre

Maierhöfer, Christian: Bleiberechte für langjährig Geduldete nach Art. 8 EMRK - Wege zur menschenrechtskonformen Auslegung des Aufenthaltsgesetzes, in: ZAR 2014, 370-377

Mantel, Johanna: Anmerkung zu den Anwendungshinweisen des BMI zur Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG in: Informationsverbund Asyl & Migration, Juli 2016, abrufbar unter: <<http://www.asyl.net/startseite/nachrichten/artikel/55882.html>l%20von> (Stand: 12.10.2016),
zitiert als: Mantel, Anmerkung zu den AAH des BMI § 25b

Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe 'Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration' Integrationsdebatte und Regelungsvorschlag, 2013, abrufbar unter <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2012/01/Bericht_Aufenthaltsrecht_12-05-23.pdf> (Stand: 11.10.2016),
zitiert als: Bericht nachhaltige Integration

Neundorf, Kathleen: Zugang zum Ausbildungsmarkt für Geduldete - (kein) Recht für die Praxis?! In: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, 25. März 2015, abrufbar unter: <<https://www.juwiss.de/24-2015/>> (Stand: 30.07.2016), zitiert als: Neundorf, Ausbildungsmarkt für Geduldete

Riecken, Philipp-Asmus: Die Duldung als Verfassungsproblem: unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2006,
zitiert als: *Riecken*, Verfassungsproblem

Röder, Sebastian: §§ 25a und b AufenthG - Hiergeblieben!?, in: Asylmagazin 4-5/2016, 108-117

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Öffentliche Sozialleistungen, Artikelnummer: 382215001, Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt und Empfänger von Regelleistungen in Baden-Württemberg am 31.12.2015, August 2016, abrufbar unter <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/382215001.pdf> (Stand: 11.10.2016),
zitiert als: Statistisches Landesamt BW

Thym, Daniel: Humanitäres Bleiberecht zum Schutz des Privatlebens?, in: InfAuslR 4/2007, 133-140

Thym, Daniel: Menschenrecht auf Legalisierung des Aufenthalts? Rechtsprechung des EGMR zum Schutz des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK und deren Verhältnis zum nationalen Ausländerrecht, in: EuGRZ 2006, 541-554

Unabhängige Kommission 'Zuwanderung': Zuwanderung gestalten - Integration fördern, 2001, abrufbar unter <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf> (Stand: 08.09.2016), zitiert als: Zuwanderung gestalten

Welte, Hans-Peter: Aufenthaltsrecht für nachhaltig integrierte Ausländer, in: ZAR 2015, 376-384

Welte, Hans-Peter: Die Vereinbarkeit der Zurechnungsregelung des § 104a III 1 AufenthG mit höherrangigem Recht, in: ZAR 2011, 94-97
Werner, Kanein: Ausländergesetz und die wesentlichen fremdenrechtlichen Vorschriften, 1. Auflage, 1967, zitiert bei Riecken, Philipp-Asmus: Die Duldung als Verfassungsproblem: unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2006,
zitiert als: *Kanein*, in: AuslG, 1967

Will, Annegret: Ausländer ohne Aufenthaltsrecht: Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen - Arbeitsrecht - Soziale Rechte, 2008, zitiert als: *Will*, Ausländer ohne Aufenthaltsrecht

Wolff, Heinrich Amadeus: Die Altfallregelung – Bleiberecht auch bei dauerndem Sozialhilfebezug?, in: ZAR 2011, 54-58

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 25 AufenthG zu Abs. 5, April 2016, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 25b AufenthG, Januar 2016, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 32 BeschV, Juni 2016, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 60a AufenthG zu Abs. 1, Juni 2016, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 60a AufenthG zu Abs. 2, Juli 2014, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 60a AufenthG zu Abs. 6, April 2016, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, § 61 AufenthG - Überblick, August 2015, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

Zeitler, Stefan (Hrsg.): HTK zum Ausländerrecht, §25a AufenthG - Allgemein, August 2015, abrufbar unter: <<https://neuer-medienverlag.com/htk-auslr.html>> (Stand: 19. Juli 2016), zitiert als: *Bearbeiter*, in: HTK

,

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

.....

Datum, Unterschrift